

---

## MODELOS DE INTEGRAÇÃO NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE UM MUNICÍPIO PARANAENSE.

**Denis Alcides Rezende**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

**Sumário** 1. Introdução; 2. Fundamentação Teórica; 2.1. Plano Diretor da Cidade; 2.2. Plano Plurianual Municipal; 2.3. Planejamento Estratégico Municipal; 3. Metodologia da Pesquisa; 3.1. Fases das Pesquisas; 3.2. Protocolo da Pesquisa; 4. Modelos de Integração de Planejamento Municipal; 5. Caso do Município Paranaense; 5.1. Projeto Plano Diretor da Cidade (PDC); 5.2. Projeto Plano Plurianual Municipal (PPAM); 5.3. Projeto Planejamento Estratégico Municipal (PEM); 5.4. Análise da integração dos projetos PDC, PPAM e PEM; 6. Conclusão;

---



## RESUMO

As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, administrativas, políticas, sociais, ambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios. O Plano Diretor da Cidade (PDC), o Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) podem contribuir com esses emergentes desafios. Os objetivos deste artigo são: propor formas de integração entre os projetos PDC, PPAM e PEM por meio de modelos, construtos e variáveis; e demonstrar as relações entre os três projetos em um município paraense. São sugeridos dois modelos de integração e uma metodologia PEM para o estudo elaborado. A metodologia de pesquisa enfatiza um estudo de caso que confirma a integração proposta e a participação dos municípios no PEM. As contribuições estão direcionadas para o município pesquisado, para a academia e para outros municípios que podem estabelecer analogias. A conclusão reitera a relevância dos três projetos integrados e a importância da participação da sociedade civil na gestão municipal e na condução cotidiana das cidades.

**Palavras-chave:** Plano Diretor da Cidade; Plano Plurianual Municipal; Planejamento Estratégico Municipal; Políticas Municipais; Gestão Municipal; Participação Cidadã.

## ABSTRACT

*Urban, economic, financial, political, social, environmental and administrative questions have constantly challenged cities with demands for effective planning action and led to participatory process in order to guarantee increases in their life quality. The City Comprehensive Plan (CCP), the Municipal Financial Plan (MFP) and the Municipal Strategic Plan (MSP) can contribute to cope with this challenge. This paper proposes an integration model between CCP, MFP and MSP; and demonstrates the relation between these planning's projects in a Southern Brazilian city. Author suggests two integration models and a MSP methodology in a study. Research methodology emphasizes a case study which validates the integration proposed and stresses the importance of public participation in the MSP. Contributions go toward to the researched city, the academy and to other cities can establish analogies. Conclusion reiterates the importance of integrating CCP, MFP and MSP Projects and of adapting public participation practices in local management process.*

**Key-words:** City Comprehensive Plan; Municipal Financial Plan; Municipal Strategic Plan; Municipal Policies; Municipal Management; Public Participation.



## 1. INTRODUÇÃO

As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, administrativas, políticas, sociais, ambientais e de gestão têm, constantemente, desafiado os municípios, requerendo o planejamento municipal com atividades do governo local, que devem ser pensadas para equilibrar essas relevantes temáticas. Elas exigem a efetiva participação dos munícipes que buscam qualidade de vida mais adequada. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal busca competência e efetividade dos seus gestores, que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão.

O Plano Diretor da Cidade (PDC), o Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e de gestão de municípios e de prefeituras, e não de importância inquestionável. Principalmente pelas dificuldades de administrar os múltiplos recursos nos municípios, obediências à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, exigências do Estatuto da Cidade e Lei Orgânica Municipal e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade (atores sociais). Essas pressões podem ser minimizadas com a elaboração e a implementação do PDC, do PPAM e do PEM de forma participativa nos municípios, pois procuram propiciar o envolvimento comunitário dos cidadãos com seus anseios e, ainda, descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais.

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de estratégias propostas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. Como o planejamento é uma das funções clássicas da administração científica, é indispensável esse instrumento ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva frente à máquina pública, na qual a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes (ANDRADE et al., 2005). É premente a preocupação com o comportamento das finanças municipais, que estabelecem relações entre receitas, despesas, investimentos e endividamentos (SANTOS; RIBEIRO, 2004). Por outro lado, não podem ser esquecidas as variáveis socioambientais das cidades, que enfatizam a sustentabilidade urbana, o meio ambiente e o desenvolvimento municipal (JACOBI, 1999; ACSELRAD, 2001).

Diante da relevância e urgência desses temas, os objetivos desse artigo são: propor formas de integração entre o Plano Diretor da Cidade (PDC), o Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) por meio de modelos propostos e suas respectivas variáveis; e demonstrar as relações entre os projetos PDC, PPAM e PEM de um município paraense a partir de um estudo de caso.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os fundamentos e as premissas para elaborar o planejamento e os planos municipais propostos estão relacionados com os temas: informações oportunas e conhecimentos personalizados no município e na prefeitura; gestão pública, gestão urbana e gestão municipal; administração estratégica e pensamento estratégico dos gestores locais; empreendedorismo, inovação e espírito empreendedor dos munícipes (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL; 2000; DRUCKER, 1987; OSBORNE; GAEBLER, 1992; REZENDE; CASTOR, 2005). Já as políticas municipais e os projetos participativos municipais podem se apresentar como objetivos, estratégias e ações municipais sustentáveis e integradas aos instrumentos de planejamento e de gestão de municípios e de prefeituras sugeridos (BOBBIO, 1984; COSTA, 1991; AVRITZER, 1995; ARRETICHE, 1996; RUA, 1997; FEDOZZI, 1997; JACOBI, 1999; FREY, 2000; NOGUEIRA, 2001; ACSELRAD, 2001; DAGNINO, 2004).

### 2.1. PLANO DIRETOR DA CIDADE

O Plano Diretor da Cidade (PDC) também é chamado de plano diretor municipal ou planejamento urbano. As cidades brasileiras passam e passarão por mudanças profundas que poderão garantir um futuro de desenvolvimento equilibrado. Também poderão universalizar o direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os seus munícipes. Para tanto, as cidades têm de contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano e rural, indispensáveis para que as cidades possam manter e expandirem-se adequada e

democraticamente. Entretanto, para que isso seja possível, os cidadãos também terão de enfrentar um grande desafio nos próximos anos, o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Juntos, a gestão urbana, a gestão municipal e os municípios podem utilizar os potenciais e limites do seu meio físico, as potencialidades abertas pela existência de redes de transporte e logística em seus territórios. Dessa forma, os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzirão em desequilíbrios e deseconomias, como têm sido as experiências recentes de urbanização. Planejar democraticamente o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os planos diretores (FERRARI, 1986; COSTA, 1991; RIBEIRO; CARDOSO, 2003; CIDADES, 2004).

Os princípios que norteiam o plano diretor estão contidos no Estatuto da Cidade, no qual esse plano está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município (ESTATUTO DA CIDADE, 2002). É obrigatório para municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país (CIDADES, 2004).

Os problemas do plano diretor municipal estão mais relacionados com as temáticas territoriais: desenvolvimento econômico; reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional e outras questões de ocupação do solo. Essas temáticas podem ser abordadas em quatro etapas: elaborar leituras técnicas e comunitárias para identificar, mapear e entender a situação do município; formular e pactuar propostas com perspectiva estratégica; definir instrumentos de viabilidades dos objetivos e estratégias municipais e sistema de gestão e planejamento do município (CIDADES, 2004). Essas questões de ocupação do solo ou estudos físico-territoriais podem contemplar ainda: polinucleação e escalonamento urbano; formas espaciais urbanas; circulação urbana ou para vias, terminais e áreas de estacionamento; uso do solo para fins residenciais, comerciais, industriais, institucionais (educacionais, sociais, culturais, culturais, de lazer e outras) e rurais (FERRARI, 1986). Todas essas questões pertinentes a esse plano tem se constituído em dilemas por décadas, envolvendo múltiplos conceitos e interesses nem sempre coerentes, extrapolando temáticas físico-territoriais (VILLAÇA, 1999).

## 2.2. PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL

O Plano Plurianual é exigido pela Constituição Federal (Artigo 165), que estabelece o sistema orçamentário federal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CIDADES, 2005).

O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no próximo governo. É um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como, para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Dele derivam a LDO e LOA. O Plano Plurianual Municipal (PPAM) é uma peça de planejamento do município e da prefeitura de médio prazo para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência, para manter o patrimônio público e também para elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais.

O PPAM norteia e orienta o governo municipal quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que todas as obras pretendidas no período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas de natureza continuada, como, por exemplo, aqueles relacionados com educação e saúde. Dessa forma, qualquer ação governamental municipal somente poderá ser executada durante o ano (orçamento) se o programa estiver adequadamente inserido no PPAM (ANDRADE et al., 2005).

A LDO é de periodicidade anual. Estabelece um conjunto de instruções em termos de normas, de forma e de conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. A LDO deve conter: metas e prioridades da administração municipal; estrutura e organização dos orçamentos;

disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais; metas e riscos fiscais; critérios e formas de limitação de empenho; transferências para entidades públicas e privadas; limites e normas de utilização da reserva de contingência; margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; disposições relativas à dívida pública; política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e vedações diversas.

A LOA é de periodicidade anual e proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO. A LOA é uma lei de natureza especial em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida. Por meio dos seus planos operacionais, estabelece as receitas previstas e autoriza as despesas municipais. Explicita a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo municipal, também define os mecanismos de flexibilidade que a prefeitura fica autorizada a utilizar. A LOA é constituída pelos seguintes orçamentos: fiscal; seguridade social e investimento das empresas. Requer, para seu funcionamento, os orçamentos-programa, estes 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 ou objetivos, e não à forma como será gerado ou gasto o recurso. Isso de modo a demonstrar em quê e para quê o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas (CIDADES, 2005).

A título de exemplo, no que diz respeito à integração temporal do PPAM com a LDO e a LOA, o PPAM de 2006/2009 será dividido em quatro LDO e em quatro LOA, respectivamente uma para cada ano. No que tange ao plano de trabalho ou Programa de Governo do Prefeito eleito, o PPAM fica configurado em 2 mandatos. No primeiro mandato, no primeiro ano, é elaborado e votado; no segundo ano, é cumprido o primeiro exercício e assim sucessivamente. No segundo mandato, no quinto ano, será cumprido o quarto exercício, nesse caso, pelo novo Prefeito eleito. Por meio da Lei 10257/2001 (Estatuto da Cidade) foram regulamentados os artigos pertinentes à política urbana. Duas regras remetem ao PPAM, uma relativa ao conteúdo e outra quanto à forma processual. A primeira, tratada em seu Artigo 40, estabelece que o PPAM deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e prioridades do Plano Diretor. E a segunda firma que o PPAM deve constar nos debates, audiências e consultas públicas de gestão orçamentária participativa.

Os principais objetivos do PPAM são: definir, com clareza, as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados; organizar, em programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade; estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do plano; facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento dessas ações e pelos resultados obtidos; integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local; estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas; explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo; dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos. O ciclo de gestão do PPAM é composto pelas fases: elaboração; implantação; monitoramento; avaliação e revisão. Compõe-se dos seguintes elementos essenciais: base estratégica; e programas, sendo eles finalísticos e de apoio administrativo (ANDRADE et al., 2005; VAINER et al., 2005). Outros elementos complementares: diagnóstico; diretrizes; objetivos; metas (quantidades); tipos de ações (projetos, atividades e operações especiais); natureza das ações (nova ou em andamento, contínua ou temporária); produtos (resultados); indicadores, índices (taxas) ou unidades de medidas; valores (fonte de receitas, despesas, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas); público-alvo (pessoas ou locais); responsáveis ou executores e datas de início e término.

### 2.3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

O Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, municípios, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus municípios. É um projeto global que considera as múltiplas temáticas municipais. Trata-se de uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE; CASTOR, 2005). É uma forma sistemática de gerir as mudanças e de criar um melhor futuro possível para a cidade. É um processo criativo com base em uma atuação integrada em longo prazo, que estabelece um sistema contínuo de tomada de decisão que comporta riscos,

identifica cursos de ações específicas, formula indicadores de resultado e envolve os agentes sociais e econômicos locais em todo o processo (GÜEL, 1997).

Segundo Pfeiffer (2000), o PEM é um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma cidade mais eficiente. O enfoque estratégico no desenvolvimento local diminui as indecisões e favorece as transformações econômicas, sociais e políticas nas cidades, para tratar, com coerência, a multiplicidade de iniciativas sobre o município, buscando um consenso entre os múltiplos atores (inclusive o governo) na seleção de um futuro desejável e factível (LLONA et al., 2003). Para Lopes (1998), o PEM tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global, considerando a missão, as estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos e das ações municipais. Ainda, Motta (2004) reitera que o planejamento é uma forma de aprendizado sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal para revelar expectativas e referências de valor, essências a um grupo de trabalho.

Inúmeras situações podem levar um município a formular um planejamento estratégico. Por exemplo, a possibilidade de criar um consenso sobre um modelo de futuro da cidade segundo a percepção das mudanças que se produzem ao redor dela, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia territorial e também, de perseguir uma maior coesão e integração regional. Essas situações podem facilitar a gestão estratégica das cidades (BORJA, 1995; ESTEVE, 2000; PASCUAL, 2004). Os conceitos advindos do planejamento empresarial (inspirados na Harvard Business School) podem ser adotados pelos governos locais em razão das cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (ARANTES et al., 2000; FERNANDEZ, 1997; LOPES, 1998; PASCUAL, 1999; PFEIFFER, 2000; MENENDEZ, 2005). O PEM surge como uma ferramenta para afrontar a problemática urbana e possibilitar agir sobre as populações e os territórios; a desigualdade, a pobreza e a informalidade; as infra-estruturas urbanas e de mobilidade; o espaço público; a competitividade e a nova economia da cidade e seu relacionamento com a gestão urbana; a sustentabilidade e, finalmente, sobre a construção de um projeto de cidade. A partir da construção de um consenso, o PEM converte-se num processo permanente de desenvolvimento (CIDEU, 2004; BARCELONA, 2005; BUENOS AIRES, 2005; SANTACANA, 2005; REVENTOS, 2005; FONT, 2005).

Antes de iniciar a elaboração de um projeto de PEM em um município, é necessário dedicar tempo para sua organização, quando podem ser trabalhadas as atividades: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (na prefeitura e no município); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho e formalização dos procedimentos de gestão do projeto PEM.

A equipe multidisciplinar se constitui numa parte fundamental para o sucesso metodológico desse projeto coletivo e participativo. Pode ser composta pelos seguintes papéis: patrocinador; gestor; equipe de servidores municipais e munícipes. Todas as atividades do projeto PEM devem ser elaboradas pelos componentes da equipe multidisciplinar atuando de forma interdisciplinar e coletiva. Essa equipe também pode ser chamada de comitê de trabalho, complementada pelos seguintes grupos de pessoas: conselho do município, conselho municipal ou conselho da comunidade local; conselho diretor ou patrocinadores do PEM; comitê gestor ou comitê executivo, ou equipe multidisciplinar coordenadora do PEM; grupos de trabalho, comissões especializadas ou conselhos setoriais; e assessores externos. Após nomear os envolvidos, será necessário capacitá-los e, posteriormente, planejar as suas atividades.

Todo projeto deve ser elaborado com uma metodologia adequada, viável, dinâmica e inteligente. Como o PEM é um projeto do município, ele requer uma metodologia coletiva para sua elaboração e implementação. Pode se constituir em uma abordagem organizada para alcançar o sucesso do projeto por meio de passos preestabelecidos.

Para Matus (1997), que trabalha o planejamento estratégico situacional, a metodologia contempla principalmente: levantamento da situação da cidade (diagnóstico associado à análise setorial); construção de uma matriz de problemas e operações; elaboração do planejamento modular; transformação do plano em instrumento; atribuição de responsabilidades aos organismos públicos e interação do planejamento político com o planejamento econômico e técnico. Recomenda também uma gerência por operações e orçamento por programas. Depois, sugere as tecnologias por planejamento, os sistemas de suporte as decisões e de prestações de contas, um sistema de avaliação e revisão permanente e por último, uma equipe de reflexão estratégica que



articula a análise estratégica com a análise de problemas e atualiza permanentemente as linhas estratégicas de ações municipais.

Para Lopes (1998), uma metodologia de PEM pode ser dividida em: organização; elaboração do plano com base na análise do diagnóstico da cidade; implementação e monitoramento e programa de comunicação. Para Pfeiffer (2000), pode conter as seguintes fases: preparação; análise do meio ambiente; análise da própria prefeitura; estruturação do plano por meio da visão, da missão, da estratégia, da definição de objetivos; formulação dos projetos; formulação do plano; implementação e avaliação. Segundo Wheeland (1993), elabora-se um diagnóstico da cidade e, posteriormente, as fases: planejamento e orçamento; envolvimento dos stakeholders; definição da equipe para análises; definição dos consultores para projetar e executar o processo; obtenção de soluções criativas; definição das estratégias; aprovação e aceitação do plano. Para Güel (1997) a metodologia deve conter grandes tarefas: início do plano; caracterização do modelo de desenvolvimento; análise externa; análise interna; formulação da visão estratégica; desenvolvimento das estratégias e implantação e posterior revisão. E, finalmente, Motta (2004) reitera as análises racionais e as intenções pessoais, definindo a visão, produzindo as estratégias (cenários) e as decisões.

Rezende e Castor (2005) recomendam uma metodologia com fases: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais e controles municipais e gestão do planejamento. As análises estratégicas diagnosticam as análises: do município; externas ao município e da administração municipal. As diretrizes estratégicas contemplam as diretrizes do município e diretrizes da administração municipal. As diretrizes do município podem ser divididas nas subfases: visão do município; vocações do município; valores ou princípios do município e as dos cidadãos e objetivos municipais. Já no que diz respeito às diretrizes da administração municipal (prefeitura), são contempladas as subfases: missão municipal; atividades municipais; políticas municipais e procedimentos organizacionais municipais. As estratégias municipais se constituem em caminhos ou alternativas para alcançar os objetivos municipais. As ações municipais oportunizam as diversas possibilidades ou alternativas para realizar as estratégias municipais, levando em conta as suas viabilidades (financeiras e não financeiras, por exemplo, e sociais), os recursos, as leis e, acima de tudo, a necessidade da vontade da comunidade local. Os controles municipais e a gestão do planejamento definem padrões para medição de desempenho e formalizam o acompanhamento, a correção de desvios e a garantia do cumprimento do PEM. Enfatizam o estabelecimento de indicadores para posterior medição, acompanhamento e avaliação. Os municípios sofrem controles por meio de instrumentos legais no qual o PEM deve respeitar as legislações vigentes, podendo incluir, ainda: auditorias municipais; indicadores; sistemas de informação e conhecimentos.

A metodologia de PEM adotada por um município não pode enfatizar só os componentes mercantis ou a competitividade entre cidades e, muito menos, a busca desenfreada pelos investimentos nos mercados internacionalizados. Deve levar em conta as questões sociais e debater democraticamente a sustentabilidade urbana contemplando as demandas socioambientais nas cidades, legitimadas por políticas urbanas equilibradas e com consenso ampliado (ACSELRAD, 2001; JACOBI, 1999; RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

A literatura sobre planejamento de cidades também apresenta o planejamento estratégico municipal como planejamento municipal ou, ainda, como plano urbano. Assim, os planos urbanos ganham novas dimensões, variando denominações: plano diretor; planejamento integrado; plano urbanístico básico; plano municipal de desenvolvimento, entre outros (MARICATO, 2000, p. 138).

Nesse contexto, inúmeras experiências foram realizadas no país, algumas com resultados profícuos para a cidade e para a região, outras com resultados questionáveis sob vários aspectos, inclusive, os sociais, econômicos e participativos. No Brasil, são conhecidas as experiências nas cidades do Rio de Janeiro, Vitória, Joinville, Juiz de Fora, Cachoeiro do Itapemirim, Rio Grande, Camaçari, Rio Negrinho, Ribeirão Preto, dentre outras. Internacionalmente, destacam-se as experiências nas cidades: Barcelona, Brussels, Buenos Aires, Detroit, Frankfurt, Lima, Lyon, Madrid, Melbourne, Montevideo, New York, San Francisco, Singapore, Tokyo, Australian Cities, dentre outras (GÜEL, 1997; MARCUSE; KEMPEN, 2000; LLONA et al., 2003; BARCELONA, 2005; BUENOS AIRES, 2005; SANTACANA, 2005; REVENTOS, 2005; FONT, 2005).

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA



A metodologia de pesquisa empregada constitui-se numa abordagem de natureza aplicada numa realidade circunstancial, favorecendo o método indutivo das experiências vivenciadas do autor pesquisador, tanto em projetos de assessoramento e pesquisa-ação em municípios, como em projetos acadêmicos em sala de aula de graduação e mestrado (NACHMIAS; NACHMIAS, 1987; GIL, 1999). Foi aplicada porque gerou novos conhecimentos úteis para o avanço da ciência e para verificação prática dirigidos à solução ou facilitação de problemas relativos às integrações dos projetos Plano Diretor da Cidade (PDC), Plano Plurianual Municipal (PPAM) e Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e à gestão de um município (MARCONI; LAKATOS, 1996). Mesclou abordagens justificadas pelo ecletismo e integração de métodos indissociáveis (NACHMIAS; NACHMIAS, 1987; VERGARA, 2005).

### 3.1. FASES DAS PESQUISAS

Como artigo tem dois objetivos, os procedimentos metodológicos também foram divididos em duas fases. A primeira enfatizou abordagem exploratória e qualitativa. Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa foi exploratória, quando elaborou o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental e a definição do protocolo de pesquisa com suas diferentes variáveis para, posteriormente, analisar as integrações entre os projetos PDC, PPAM e PEM pesquisados (GIL, 1999). No que diz respeito à forma da abordagem do problema, essa pesquisa foi qualitativa, pois descreveu as questões dinâmicas dos projetos de PDC, PPAM e PEM e da gestão de um município, contextualizadas desde a fundamentação teórica até a avaliação do estado da arte do tema em questão. Dessa forma, foram utilizados fenômenos qualitativos da integração e das relações entre os projetos PDC, PPAM e PEM (NACHMIAS; NACHMIAS, 1987). Foi possível mostrar a importância e a necessidade dos projetos PDC, PPAM e PEM, fundamentando e definindo os modelos e as variáveis para a integração entre esses projetos. O período de realização dessas atividades foi durante os anos de 2004 e 2005.

A segunda fase da pesquisa contemplou principalmente as abordagens descritiva e quantitativa e o estudo de caso. No tocante aos seus objetivos essa fase, foi descritiva quando relatou as análises das variáveis que estabeleceram a integração e as relações entre os projetos PDC, PPAM e PEM pesquisados. e também na observação da real experiência, quando da elaboração do estudo de caso no município, abordando os aspectos de descrição, registro, análise e interpretação das variáveis constantes no protocolo da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 1996). Quanto à forma da abordagem do problema, a pesquisa teve sua vertente quantitativa, de caráter interpretativo, a partir da análise das variáveis dos projetos PDC, PPAM e PEM do município pesquisado (GIL, 1999). A segunda fase da pesquisa evidenciou o estudo de caso em um município paranaense, explorando fenômenos com base em diferentes ângulos (ROESCH, 1999; YIN, 1994). Enfatizou a realização do estudo de caso para demonstrar as relações entre os projetos PDC, PPAM e PEM, durante o segundo semestre de 2005 e no primeiro trimestre do ano de 2006.

### 3.2. PROTOCOLO DA PESQUISA

O delineamento da pesquisa determina o que deve ser pesquisado e analisado (ROESCH, 1999, p. 126; YIN, 1994). Para que a análise dos dados da pesquisa fosse viabilizada, foi necessário pesquisar e definir variáveis (ou critérios) para direcionar e interpretar os seus resultados. Essas variáveis são partes fundamentais do protocolo da pesquisa, no qual foi estabelecida uma relação entre os construtos e suas variáveis com os autores que as fundamentaram, bem como, as respectivas perguntas constantes nos roteiros utilizados. Cada variável determinava a forma de medição.

Os instrumentos de coleta de dados da pesquisa foram: roteiro de levantamento de dados; roteiro de entrevistas; entrevistas e observações assistemáticas. Os roteiros foram organizados e estruturados a partir da fundamentação teórica e das experiências vivenciadas do pesquisador. Foram cuidadosamente analisados por professores, pesquisadores e servidores públicos municipais, para corroborar sua confiabilidade e validade. Estavam estruturados em dados do município, identificação do respondente, perguntas fechadas e abertas, divididas nos construtos do protocolo da pesquisa. A observação assistemática se consistiu no registro de fatos da realidade, elaborada de maneira espontânea conforme os fatos e atividades de pesquisa ocorreram (MARCONI; LAKATOS, 1990; GIL, 1999).

A unidade de observação para as entrevistas foi constituída dos integrantes das equipes de elaboração dos projetos PDC, PPAM e PEM, incluindo servidores públicos municipais, pesquisadores

acadêmicos e também municipais. A amostra do estudo de caso único foi definida em função da acessibilidade por conveniência (GIL, 1999, p. 104; ROESCH, 1999, p. 118) e em virtude de o projeto PEM estar sendo realizado no município pesquisado e assessorado por meio de um convênio acadêmico-científico entre o Município e um Programa de Mestrado.

O protocolo da pesquisa foi dividido em três dimensões: Plano Diretor da Cidade (PDC); Plano Plurianual Municipal (PPAM) e Planejamento Estratégico Municipal (PEM). A dimensão PDC possui o único construto "projeto PDC" com as variáveis: problemas; conflitos; potencialidades; temas; objetivos; estratégias; viabilidades; monitoramento e gestão. A dimensão PPAM também possui o único construto "projeto PPAM" com as variáveis: base estratégica; programas; diagnóstico; diretrizes; objetivos; metas (quantidades); tipos de ações (projetos, atividades e operações especiais); natureza das ações (nova ou em andamento, contínua ou temporária); produtos (resultados); indicadores, índices (taxas) ou unidades de medidas; valores (fonte de receitas, despesas, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas); público-alvo (pessoas ou locais); responsáveis ou executores e datas de início e término. Finalmente, a dimensão PEM possui cinco construtos: organização, divulgação e capacitação; análises estratégicas municipais; diretrizes estratégicas municipais e ações municipais; e controles municipais e gestão do PEM. O construto "organização, divulgação e capacitação" envolve as variáveis: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (internamente na prefeitura e externamente aos municípios); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho e formalização dos procedimentos de gestão do projeto PEM. O construto "análises estratégicas municipais" envolve as variáveis: análise dos ambientes municipais; análise das forças, fraquezas e potencialidades municipais; análise do ambiente externo; análise das oportunidades e riscos à cidade; análise do ambiente de tarefa municipal; análise dos serviços e funções municipais; análise dos sistemas de informação e da tecnologia da informação; e análise do modelo de gestão da prefeitura. O construto "diretrizes estratégicas municipais" envolve as variáveis: visão da cidade; vocações da cidade; valores ou princípios da cidade e dos cidadãos; objetivos municipais; missão da prefeitura; atividades municipais; políticas municipais e procedimentos operacionais. O construto "estratégias e ações municipais" envolve as variáveis: estratégias municipais; ações municipais e viabilização das estratégias e ações municipais. O construto "controles municipais e gestão do PEM" envolve as variáveis: níveis de controles municipais; meios de controles municipais; periodicidade do PEM e gestão do PEM.

#### **4. MODELOS DE INTEGRAÇÃO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

A realização do Plano Diretor da Cidade (PDC), do Plano Plurianual Municipal (PPAM) e do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) de forma coletiva e participativa pode oferecer para os municípios e seus municípios inúmeros benefícios, incluindo o desenvolvimento local. A discussão socioambiental pode ser profícua e a melhora da qualidade de vida dos municípios também pode ser promissora. Apesar dos benefícios, alguns cuidados para evitar futuros desgastes devem ser observados para diminuir os riscos de insucesso desses projetos. As metodologias escolhidas devem ser adequadas à realidade do município. Os projetos devem ser organizados antecipadamente e amplamente divulgados. Os envolvidos nos projetos devem ser capacitados. A visão, as vocações e os objetivos municipais devem ser realísticos. O PDC, PPAM, PEM e a gestão municipal devem ser integrados e vivenciados constantemente. O envolvimento dos municípios, dos gestores locais e dos demais interessados na cidade deve ser efetivo. Os projetos devem ter um orçamento para sua elaboração. O PDC, o PPAM e o PEM devem ser desvinculados de um partido político, de um governo específico e de um curto prazo de tempo.

A decisão de elaborar o PDC, o PPAM e o PEM como projetos integrados pode estar relacionada aos seguintes fatores: criar um consenso em torno de um modelo de futuro para o município; definir um modelo de cidade a partir da percepção das mudanças que se produzem no seu entorno; dar uma resposta para situações de crises ou de recessão dos setores básicos da economia local e perseguir uma maior coesão e integração local. O êxito do PDC, do PPAM e do PEM pode se dar quando: a visão da cidade e suas estratégias mobilizam todos no município; os objetivos são exequíveis; existe consenso e trabalho coletivo comprometido; seus elaboradores estão capacitados e motivados; os três projetos estão integrados e, quando a gestão local assume e vivencia, esses projetos juntamente com seus municípios e com políticas municipais favoráveis e sustentáveis (ESTEVE, 2000; LLONA et al., 2003; VAINER et al., 2005; REZENDE; CASTOR, 2005).

Os municípios devem alinhar os seus diferentes planos e planejamentos municipais que podem compreender os seguintes instrumentos integrados: PDC; PPAM; PEM; políticas municipais;

projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos e planejamento de informações e tecnologias.

Para atender o primeiro objetivo dessa pesquisa são propostos dois modelos de integração entre o PDC, PPAM e o PEM (complementares um do outro). O primeiro modelo está expresso na Figura 1. Os três instrumentos municipais devem estar integrados ou alinhados para, efetivamente, alcançar seus objetivos. Permeados por metodologias, formalidades e legislações específicas, cada um dos instrumentos possui fases, subfases e produtos propostos.

O Plano Diretor da Cidade (PDC) se integra com o Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) pelas trocas de objetivos, estratégias e ações municipais. As políticas municipais e os projetos participativos municipais se integram com o PDC, o PPAM e o PEM pelas regulações, intervenções, pressões e participações políticas e sociais dos munícipes, gestores locais e demais atores interessados na cidade. Para a viabilização do PDC, do PPAM e do PEM será necessário planejar os recursos humanos, as informações e as tecnologias. O não planejamento dessas variáveis tem causado insucesso nos projetos PDC, PPAM e PEM. Nesse contexto, o Programa de Governo do Prefeito está inserido nas políticas municipais.

O Planejamento de Recursos Humanos está relacionado com a discussão, definição e capacitação das pessoas requeridas para a elaboração e implementação do PDC, PPAM e do PEM. Deverá ser definido o perfil profissional necessário para a elaboração dos projetos PDC, PPAM e PEM, incluindo as habilidades técnica, dos serviços municipais e humana ou comportamental. O Planejamento das Informações e das Tecnologias está relacionado com a discussão, definição e organização das informações e das tecnologias necessárias para a elaboração e implementação do PDC, do PPAM e do PEM. Essas tecnologias são de todos os tipos, industriais, bancárias, comerciais, de serviços e também a tecnologia da informação. É um processo dinâmico e interativo para estruturar estratégica, tática e operacionalmente as informações do município, a tecnologia da informação, os sistemas de informação e de conhecimentos, as pessoas envolvidas e a infraestrutura necessária (REZENDE, 2005).



Figura 1. Primeiro modelo de integração PDC com o PPAM e o PEM.  
Fonte: AUTOR

Complementando o primeiro modelo, a segunda forma ou modelo proposto de integração entre o PDC, o PPAM e o PEM está demonstrado na Figura 2 que leva em consideração: o tempo de elaboração; os desejos dos munícipes; os interesses expressos no Programa de Governo do Prefeito; e as variáveis de integração (e de relações) entre os projetos municipais.

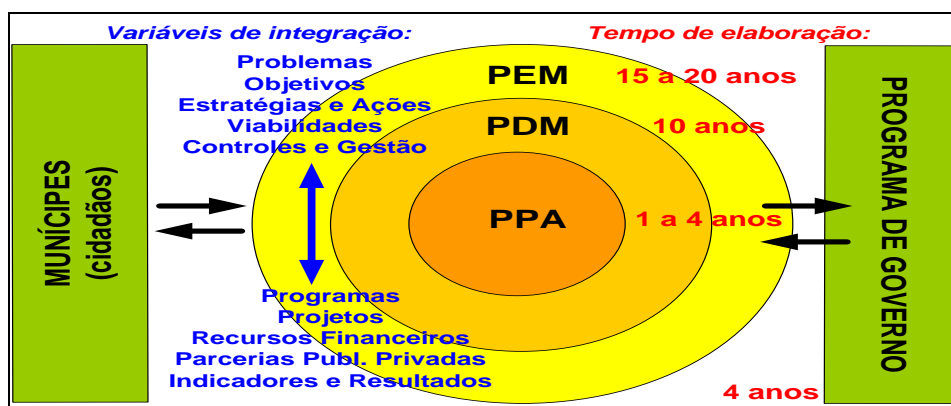


Figura 2. Segundo modelo de integração do PEM com o PPAM.  
Fonte: AUTOR

Do ponto de vista do tempo de elaboração, o PPAM contempla até 4 anos de planejamento, o PDC, freqüentemente 10, anos e o PEM um prazo superior a 10 anos (15 a 20 sugestivamente). Nos extremos, de um lado, estão os municípios com seus desejos, demandas e anseios pessoais e coletivos frente ao município. De outro lado, estão os interesses do governo local expressos no Programa de Governo do Prefeito eleito (freqüentemente de 4 anos). Ambos os desejos e os interesses devem ser amplamente discutidos no PDC, PPAM e PEM.

Para realizar a integração do PDC com o PPAM e o PEM algumas variáveis de integração (e de relações) entre os projetos podem ser exemplificadas. No PDC e no PEM podem ser citadas as seguintes variáveis municipais: problemas; objetivos; estratégias e ações; viabilidades; controle e gestão. No PDC, os conflitos e as potencialidades da cidade estão inseridas na variável "problemas". No PPAM, podem ser sugeridas as seguintes variáveis municipais: programas; projetos; recursos financeiros; parcerias público-privadas; indicadores e resultados.

As integrações propostas são demonstradas no estudo de caso elaborado.

## 5. CASO DO MUNICÍPIO PARANAENSE

O estudo de caso nesse município demonstra, na prática, as relações e integrações entre os três projetos propostos e pesquisados. O município pesquisado possui em torno de 250 mil habitantes. Sua área é de 899,133 km<sup>2</sup>, conta com 4.200 servidores municipais e faz parte da região metropolitana da capital do Paraná.

### 5.1. PROJETO PLANO DIRETOR DA CIDADE (PDC)

A Prefeitura Municipal, por meio do seu Instituto de Desenvolvimento Urbano, elaborou o PDC respeitando as audiências públicas exigidas para a aprovação dos municípios. A ênfase foi no zoneamento do uso e ocupação do solo e no sistema viário do município. Este primeiro PDC foi aprovado e transformado em Lei Municipal em 11 de novembro de 2005.

Versa sobre disposições preliminares e leis complementares, alvarás, zoneamento de uso e ocupação do solo, classificação, definição e relação dos usos do solo; normas para parcelamento e ocupação do solo, sistema viário, equipamentos de uso público, e anexos.

### 5.2. PROJETO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL (PPAM)

A Prefeitura Municipal elaborou internamente o PPAM no segundo e terceiro trimestre de 2005 com a participação de suas Secretarias Municipais e respectivas Diretorias. Não houve a participação dos municípios na elaboração do PPAM. Os municípios, em pequenos grupos, participaram apenas das audiências públicas exigidas por lei. O PPAM foi aprovado e transformado em Lei Municipal em novembro de 2005 e entrou em vigor em 01/01/2006.

No PPAM, foram contextualizadas todas as Secretarias Municipais, o Gabinete do Prefeito, o Gabinete do Vice-Prefeito, a Procuradoria Geral do Município e o Instituto de Desenvolvimento Urbano. Essas unidades priorizaram 14 programas municipais: de ação legislativa; apoio administrativo; saúde; educação infantil, ensino fundamental e especial; cultura; promoção social; esporte e lazer; habitação; urbanismo; meio ambiente; obras, pavimentação e conservação de vias públicas; agricultura e abastecimento; indústria, comércio, turismo e trabalho; e segurança. Cada programa foi formalizado com: objetivo; ações do governo; metas; produtos e quantidades. Foram elaborados os respectivos orçamentos dentro dos padrões legais exigidos.

### 5.3. PROJETO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL (PEM)

O PEM está sendo elaborado no município desde outubro de 2005.

No que tange as atividades de "organização, divulgação e capacitação", elas foram trabalhadas com a efetiva participação dos municípios. A equipe multidisciplinar é composta por: Prefeito Municipal como patrocinador; presidente da Associação Comercial e Industrial do município como co-patrocinador; um gestor com tempo integral para o projeto (e com uma equipe da

Secretaria de Planejamento para essa atividade); representantes de outras Secretarias Municipais e representantes dos municípios. Os municípios participam da elaboração do projeto distribuídos em diversos grupos de interesse (17 temáticas municipais). A divulgação foi feita pelos múltiplos instrumentos de mídia disponíveis no município solicitando a participação dos municípios. A capacitação dos envolvidos foi feita com base na metodologia definida em conjunto (Município e Universidade que assessora a elaboração do projeto PEM).

As demais fases da metodologia adotada (análises estratégicas municipais; diretrizes estratégicas municipais; estratégias e ações municipais; controles municipais e gestão do planejamento) estão em franco desenvolvimento e documentação, com base nos respectivos planos de trabalho e cronogramas de atividades dos envolvidos.

#### 5.4. ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS PROJETOS PDC, PPAM E PEM

A integração e as relações entre os projetos PDC, PPAM e PEM serão demonstradas com base no protocolo de pesquisa definido para esse trabalho.

O construto "organização, divulgação e capacitação" está totalmente integrado com os construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM" pois todas as variáveis foram trabalhadas nos três projetos (ou planos e planejamento), apenas divergindo na forma de condução no tocante à participação dos municípios. Para os três projetos, foi definida uma metodologia de desenvolvimento para sua elaboração, a do PDC e do PPAM com menos formalidades. As equipes multidisciplinares e os comitês foram constituídos, apesar de no PDC e no PPAM, só com membros internos da Prefeitura Municipal, já no PEM, com municípios participantes (membros externos). Os três projetos foram divulgados. A divulgação dos projetos PDC e PPAM foi apenas internamente à prefeitura, mas o PEM foi amplamente divulgado no município para angariar os municípios participantes. A capacitação das pessoas envolvidas também aconteceu nos três projetos, ou seja, antes de iniciar a elaboração deles, as pessoas envolvidas foram treinadas. Os planos de trabalho foram formalmente elaborados para os três projetos, contendo: atividades; responsáveis; períodos (datas de início e fim); recursos necessários; indicadores e acompanhamento. Os procedimentos de gestão dos três projetos foram definidos desde o seu início. Uma equipe multidisciplinar foi nomeada, com papéis de trabalho definidos e atividades formalizadas. A forma de gestão dos três projetos foi adaptada mesclando instrumentos internos e técnicas de gerenciamento de projetos por resultados. A equipe multidisciplinar dos três projetos levou em consideração a Unidade Central de Planejamento recomendada pelo Manual de Elaboração do PPAM do Governo brasileiro.

Para a integração do construto "análises estratégicas municipais" do PEM com os construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM" as relações foram divididas em três análises: dos ambientes municipais; do ambiente externo e da administração municipal (prefeitura).

A análise dos ambientes municipais envolveu, nos três projetos, as questões humanas, sociais, políticas, econômicas, demográficas (ou populacionais), ambientais, ecológicas, tecnológicas, legais, produtivas (produtividade local), de parcerias e outras. Essas análises estabeleceram relações diretas com a "base estratégica" exigida pelo PPAM, destacando: avaliação da situação atual da cidade; estudo dos problemas da cidade; potencialidades da cidade; cooperação com o setor privado; atividades de planejamento territorial integrado; políticas de desenvolvimento local; levantamento das ações ou atividades em andamento; demandas da população; participação popular; restrições legais e outras. Todas essas variáveis nos três projetos expressaram as análises das forças, fraquezas e potencialidades municipais requerentes da metodologia adotada do projeto PEM. Como alguns programas municipais foram continuados no PPAM anterior, foram fundamentais as análises dos ambientes municipais requeridas pelos projetos PDC e PEM.

A análise do ambiente externo considerou diversos fatores que envolviam o município, por exemplo: outros municípios concorrentes; os municípios circunvizinhos; as conurbações, os stakeholders ou atores sociais não locais; os cidadãos não residentes no município; o Governo federal e estadual; o mercado nacional e internacional; as organizações fora dos limites municipais; as tecnologias importadas, parcerias públicas ou privadas; a mão-de-obra externa e outras dependências externas. Essas análises também estabeleceram relações diretas com a "base estratégica" exigida pelo PPAM, destacando: avaliação da situação atual da cidade em relação aos outros municípios; estudo dos problemas dos municípios circunvizinhos; potencialidades de outros municípios; cooperações externas; atividades de planejamento territorial metropolitano; políticas de desenvolvimento regional e nacional; levantamento das ações de outros municípios; demandas



da população externa, mas que utiliza os serviços desse município; restrições legais e outras. Todas essas variáveis nos três projetos expressaram as análises das oportunidades e riscos à cidade requerentes da metodologia de projeto PEM. Como alguns programas municipais foram continuados no PPAM anterior, também foram fundamentais as análises dos ambientes dos outros municípios, principalmente os da região metropolitana, requeridas pelos projetos PDC e PEM.

E, finalizando o construto "análises estratégicas municipais", para os três projetos foi diagnosticada a administração municipal (ou seja, a prefeitura). Destacam-se as análises requeridas pelo PEM: do ambiente de tarefa; dos serviços e funções municipais; dos sistemas de informação e da tecnologia da informação e do modelo de gestão da prefeitura. Também, com relações diretas a partir da "base estratégica" e dos "programas de apoio administrativo" exigidos pelo PPAM, foram demonstradas essas integrações. Na análise da administração municipal, foram diagnosticados todos os programas vigentes do PPAM, analisando: seus objetivos; metas quantitativas; tipos de ações (projetos, atividades e operações especiais); natureza das ações (nova ou em andamento, contínua ou temporária); produtos ou resultados esperados; indicadores utilizados; valores e respectivas fontes de receitas, despesas, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas; satisfação do público-alvo (pessoas ou locais); responsáveis ou executores e datas de início e término. Todos esses detalhes do PPAM atual foram considerados na elaboração do PPAM proposto, que está relacionado diretamente com os projetos PDC e PEM nas análises da administração municipal requeridas, principalmente no tocante às necessidades de recursos humanos, tecnológicos, de materiais e financeiros.

Dessa forma, observam-se as relações diretas das variáveis do construto "análises estratégicas municipais" do PEM com os construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM", principalmente por suas similaridades.

Para a integração do construto "diretrizes estratégicas municipais" do PEM com os construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM", as relações foram divididas em duas partes: diretrizes da cidade e diretrizes da administração municipal (ou seja, da prefeitura). Essas diretrizes tiveram como fonte as "análises estratégicas municipais" elaboradas no PDC e no PEM, ou respectivamente, as atividades da "base estratégica" elaboradas no PPAM.

As diretrizes da cidade exigiram quatro variáveis no PEM: visão da cidade; vocações da cidade; valores ou princípios da cidade e dos cidadãos e objetivos municipais. Essas variáveis têm relações diretas com a "base estratégica" exigida pelo PPAM, destacando: perspectivas para as ações municipais; estudo das potencialidades da cidade, e dos seus cidadãos; demandas da população; planejamento integrado; cooperações de longo prazo; participação popular; e fundamentalmente, orientação estratégica do Prefeito e definição dos macroobjetivos da administração local. Exemplos de integração linear são as demandas da população ou os macroobjetivos da administração local e as potencialidades da cidade exigidas pelo PPAM, que são respectivamente, os objetivos municipais descritos no projeto PDC e as vocações da cidade descritas no projeto PEM. Porém, no município pesquisado essas relações poderiam ser mais fortes. Foram fracas porque os projetos PDC e PPAM, sem a participação dos municípios, têm um horizonte de apenas 4 anos, divergindo do projeto PEM para 20 anos e o envolvimento dos municípios.

As diretrizes da administração municipal exigiram outras quatro variáveis no PEM: missão da prefeitura; atividades municipais ou serviços prestados pela prefeitura; políticas municipais e procedimentos operacionais. Essas variáveis têm relações diretas com os "programas" exigidos pelo PPAM, sejam eles, finalísticos e de apoio administrativo. Tais programas propostos podem ser novos ou continuados do PPAM anterior. As atividades municipais ou serviços prestados pela prefeitura propostas nos projetos PDC e PEM, quase que na sua totalidade, dizem respeito aos programas determinados pelo PPAM, ambos levando em conta os procedimentos operacionais requeridos e os indicadores estabelecidos. Os indicadores exigidos pelo PPAM são equivalentes aos objetivos devidamente qualificados e quantificados estabelecidos pelos projetos PDC e PEM. As políticas municipais formalizadas no PEM são equivalentes aos programas atuais e propostos pelo PPAM. Os três projetos levaram em conta todas as propostas do Programa de Governo do Prefeito eleito. Assim, todas as variáveis do construto "projeto PPAM" constantes no protocolo de pesquisa foram atendidas, ou seja, estão integradas nas diretrizes da administração municipal.

Para a integração do construto "estratégias e ações municipais" do PEM com os construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM", as relações foram divididas em três partes: estratégias municipais propriamente ditas; ações municipais e viabilização das estratégias e ações municipais.

Quanto às estratégias municipais, a integração é direta. A partir da análise da situação atual da cidade (constante nos "problemas" descritos no PDC e na "base estratégica" exigida pelo PPAM) e dos objetivos de cada programa proposto no PPAM, foram definidos os macroobjetivos da administração local, eles são partes essenciais do projeto PPAM e equivalentes às "estratégias" formalizadas nos projetos PDC e PEM. Essas estratégias são as grandes atividades (descritas em frases) para atender aos "objetivos" formalizados nos projetos PDC e PEM e os macroobjetivos formalizados no projeto PPAM. No município pesquisado, estão sendo definidas inúmeras estratégias municipais no projeto PEM coerentes com os projetos PDC e PPAM.

Quanto às ações municipais, a integração também é direta. As ações municipais estão sendo formalizadas por meio de "planos de ação" no projeto PEM. Cada estratégia do PEM exige, pelo menos, um plano de ação equivalente aos programas (ou orçamentos-programas) do projeto PPAM e aos planos de ação do projeto PDC. O plano de ação ou plano de trabalho do PEM foi composto pelas seguintes variáveis: ações ou atividades (ou tarefas); responsáveis (pessoas físicas ou jurídicas); tempo (datas de início e fim ou períodos), recursos necessários (materiais, financeiros e outros); "status" (ou acompanhamento); indicadores, e prioridade. Essas variáveis do plano de ação são equivalentes às variáveis dos construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM" constantes no protocolo de pesquisa, respeitando, inclusive, as questões exigidas das ações setoriais, da participação popular e as restrições orçamentárias e financeiras do município.

E, quanto à viabilização das estratégias e ações municipais, a integração é direta com o orçamento municipal. No caso do PEM, a viabilização está sendo desmembrada nas análises: dos custos; dos benefícios mensuráveis; dos benefícios não mensuráveis (por exemplo, sociais); dos riscos e da viabilidade propriamente dita. Essas análises são equivalentes às variáveis do orçamento municipal no construto "projeto PPAM", destacando: metas (quantidades); tipos e natureza das ações; produtos (resultados); indicadores, índices (taxas) ou unidades de medidas; público-alvo; responsáveis ou executores; datas e valores (fonte de receitas, despesas, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas). No orçamento municipal, também constam as estratégias do projeto PDC.

Sumariando, ficam evidentes a relações diretas das variáveis do construto "estratégias e ações municipais" do PEM com os construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM", principalmente por suas similaridades.

E, finalmente, para a integração do construto "controles municipais e gestão" do PEM com os construtos "projeto PDC" e "projeto PPAM", as relações foram divididas em quatro atividades: níveis de controles municipais; meios de controles municipais; periodicidade do PEM; e gestão do PEM.

No que tange aos níveis e meios de controles municipais, a integração é total. Nos três projetos foram estabelecidos os níveis estratégico, tático e operacional. Os meios de controles dos projetos PEM, PDC e PPAM são os mesmos, ou seja, os legais e os opcionais. Os legais foram estabelecidos com base na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Orgânica Municipal, complementados por normativos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas da União; do Tribunal de Contas Estadual e da Procuradoria Geral do Município. Os controles opcionais utilizados pelo município foram: auditorias municipais; gestão por resultados; sistema de indicadores e sistemas de informação com os recursos da informática.

A periodicidade de abrangência do projeto PEM, por sua vez, mostra divergência com o projeto PDC e com o projeto PPAM nos diferentes horizontes de 20, 10 e 4 anos, respectivamente. O acompanhamento para fins de revisão é mensal e semestral nos três os projetos.

A gestão do projeto PEM tem integração direta com a gestão dos projetos PDC e PPAM. Esta atividade foi estabelecida no início dos projetos por meio de procedimentos pertinentes e planos de trabalho para todos os membros da equipe multidisciplinar.

## **6. CONCLUSÃO**

É inegável que as dificuldades físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm questionado os gestores municipais requerendo planejamento municipal participativo para satisfazer as exigências de qualidade de vida adequada aos munícipes. Para tanto, os projetos Plano Diretor da Cidade (PDC), Plano Plurianual Municipal (PPAM) e



Planejamento Estratégico Municipal (PEM) podem se tornar inexoráveis instrumentos de planejamento e de gestão de municípios e de prefeituras. Além das pressões dos munícipes, tal inexorabilidade também está pautada na obediência às legislações vigentes.

Os três projetos podem ter cunho estratégico, ao contraponto de que o PPA estaria apenas direcionado para o orçamento da prefeitura para o curto prazo de 4 anos, e de que o PDC estaria direcionado as questões físico-territoriais para 10 anos. Tal como o projeto PEM, os projetos PPAM e PDC podem ter um caráter global (em termos de município) e mais estratégico para estabelecerem objetivos, estratégias e ações para o município com prazos superiores a 4 e 10 anos, respectivamente. Esse cunho estratégico será facilitado quando o município elaborar, de forma participativa e integrada, esses três projetos.

Apesar do descrédito ou do pessimismo de alguns pesquisadores, se a cidade dispuser de um planejamento estratégico ou de instrumentos equivalentes de planejamento municipal, o trabalho do PPAM e do PDC ficará facilitado. Pois, provavelmente, disporá de dados econômicos, sociais e outros, cabendo, então, avaliar se as definições estratégicas anteriores são esposadas pela atual administração e pela comunidade, definindo a oportunidade e o custo de uma mudança de orientação em termos financeiros e políticos (VAINER et al., 2005, p. 28). E, se esses instrumentos foram elaborados de forma participativa e transparente, no qual os problemas da cidade e da administração pública tenham sido amplamente discutidos, as condições de confiança entre governantes e governados serão maiores, além de fortalecer e democratizar as suas relações e reduzir a corrupção no espaço público (PINHO; SACRAMENTO, 2004). Da mesma forma, se a cidade tem discussões formais sobre as questões sociopolíticas e socioambientais municipais, tal como a Agenda 21 Local e outras iniciativas populares, os projetos PDC, PPAM e PEM serão receptivos e mais bem elaborados (JACOBI, 1999; ARANTES et al., 2000; ACSELRAD, 2001; RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

Nesse sentido, as atividades de planejamento e implementação dos objetivos, das estratégias e das ações ou programas municipais são compartilhadas com os munícipes e com os demais interessados na cidade (ou atores sociais ou, ainda, stakeholders). Por um lado, esse compartilhamento pode ajudar ou tornar menos densa a administração local e as atividades dos prefeitos e secretários municipais, pois as atuações desses gestores locais seriam descentralizadas e, provavelmente, mais ágeis e efetivas. Isso corroboraria o compartilhamento do poder do governo municipal com os munícipes e demais interessados na cidade. Por outro lado, a efetiva participação dos munícipes nos projetos PDC, PPAM e PEM motiva os munícipes a entender e vivenciar a sua cidade. Também, valoriza a sua vida cívica, permite o envolvimento no crescimento de seu município e possibilita o desenvolvimento de ações sociais e políticas de sua cidade. Isso pode diminuir suas angústias e suas pressões sem propósitos junto à administração local. Ambas as abordagens podem cooperar nos múltiplos e distintos fatores que envolvem os municípios e no conseqüente aumento da sua disposição moral, social, intelectual e política.

Para que os projetos PDC, PPAM e PEM obtivessem seu sucesso, foram apresentadas algumas premissas amplamente fundamentadas, discutidas, entendidas e disseminadas. Em especial, os conceitos de inovação e os preceitos do empreendedorismo devem receber atenção diferenciada pelos munícipes, pelos demais interessados na cidade e, principalmente, pelos gestores locais. Essas pessoas devem adquirir as habilidades requeridas pelo perfil empreendedor e incorporar o espírito empreendedor para se envolver nos problemas dos municípios e nas respectivas propostas de soluções participativas. Tais premissas permitem que o planejamento e a gestão municipal não dependam, exclusivamente, de um programa de governo limitado ao mandato, pois os objetivos e as estratégias municipais extrapolam esse tempo predefinido e permitem gerar cenários para muitos anos futuros e para as novas gerações de munícipes.

Também é fundamental estabelecer um esforço no município para entender os pormenores dos projetos PDC, PPAM e PEM e suas integrações. Os municípios preocupados com seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus munícipes devem integrar ou alinhar esses projetos. Para tanto, antes da elaboração dos projetos PDC, PPAM e PEM, é fundamental estabelecer a sua organização e a sua metodologia. Essas duas atividades devem ser discutidas, entendidas e minuciosamente trabalhadas de forma coletiva para evitar problemas, desgastes pessoais e perda de tempo.

Um dos objetivos desse artigo foi propor formas de integração entre PDC, PPAM e PEM. Foram apresentados dois modelos (complementares entre si) com as respectivas variáveis que comprovaram a integração proposta. O primeiro modelo evidencia a integração e suas relações pelas trocas de objetivos, estratégias e ações municipais, por meio das políticas municipais, e os

projetos participativos municipais, alicerçados pelos planejamentos de recursos humanos e das informações e tecnologias. O segundo modelo evidencia a integração pela similaridade entre os projetos PDC, PPAM e PEM reiterados pelos desejos dos munícipes, pelos interesses do governo local e pelas suas variáveis de relações. Os três projetos requerem metodologias com fases, subfases e produtos propostos.

O segundo objetivo desse artigo foi demonstrar as relações entre os projetos PDC, PPAM e PEM em um município paranaense. O estudo de caso reitera a necessidade e a viabilidade da integração desses projetos por meio das relações descritas a partir do protocolo de pesquisa definido, com suas variáveis semelhantes e coerentes, que expressaram, na prática municipal, as suas relações diretas.

No que tange às contribuições deste trabalho, elas estão direcionadas para a academia, para o município participante do estudo de caso e para outros municípios. Para a academia, destacam-se os modelos de integração entre os projetos PDC, PPAM e PEM para motivar outros estudos teóricos. Também se destaca o exemplo de protocolo de pesquisa utilizado, que pode ser observado por discentes e questionado por pesquisadores. O estudo de caso narrado também pode facilitar outras pesquisas aplicadas em municípios e em prefeituras para entender e sugerir alternativas para os seus desafios emergentes de planejamento e de gestão que envolve seus munícipes, servidores municipais, gestores locais e demais interessados na cidade e nos municípios circunvizinhos. Para o município pesquisado, esse trabalho contribuiu com a descrição da integração e das relações entre os projetos PDC, PPAM e PEM permitindo um entendimento mais abrangente sobre esses três projetos similares. E ainda, possibilitou a redução de tempo em atividades comuns nos três projetos a serem revisados ou elaborados nas próximas versões. E, para outros municípios, esse trabalho contribui no estabelecimento de analogias entre cidades. É possível que boas práticas aqui descritas possam ser estendidas para outros municípios interessados.

Não houve limitações quanto ao acesso às pessoas das equipes dos projetos PDC, PPAM e PEM, tão pouco às informações do município e da prefeitura. A principal limitação desse trabalho está no método escolhido, que reduz as análises e considerações pertinentes a um único caso, não expressando a realidade dos municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS

- 
- ACSELRAD, H. (org.) **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes. 2000.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. In: Encontro anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 31, 1996, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: ANPOCS, 1996.
- 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.
- BARCELONA. **Plan estratégico de Barcelona**: ayuntamiento de Barcelona. Disponível em: <www.bcn2000.es>. Acesso em: 2 março 2005a.
- BOBBIO, N. **Curso de introdução à ciência política**: o significado de política. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- BORJA, J. **Barcelona**: um modelo de transformación urbana. Série Gestión Urbana, v. 4. Quito: Programa de Gestión Urbana, 1995.
- BUENOS AIRES. **Plan estratégico de Buenos Aires**. Disponível em: <www.buenosaires2010.org.ar/plan2010.asp>. Acesso em: 2 março 2005.

- CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA, 2004.
- CIDADES - Ministério das Cidades. **Programas Urbanos**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 22 fevereiro 2005.
- CIDEU. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. **10 anos de la Planificación Estratégica en Iberoamérica**. Barcelona: CIDEU, 2004.
- COSTA, J. G. **Planejamento governamental**: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- 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.
- DRUCKER, P. **Inovação e espírito empreendedor**: prática e princípios. São Paulo: Pioneira, 1987.
- ESTATUTO DA CIDADE: **guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2 ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2002.
- ESTEVE, J. M. P. **De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades**. Barcelona: CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), 2000.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FERNANDEZ, J. **Planeación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.
- FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado**: urbanismo. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1986.
- FONT, G. **La vía montevideana de la planificación estratégica**: intendencia municipal de Montevideo. Disponível em: <<http://www.chasque.net/guifont/plan.htm>>. Acesso em: 19 janeiro 2005.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Revista do IPEA**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GÜEL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.
- JACOBI, P. **Meio ambiente e sociedade**. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, 1999.
- LLONA, M.; LUYO, M.; MELGAR, W. **La planificación estratégica del desarrollo local en Perú**: análisis de casos. Lima: Escuela para el desarrollo, 2003.
- LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARCUSE, P.; KEMPEN, R. **Globalizing cities**: a new spatial order?. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.
- MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3 ed., Petrópolis: Vozes. 2000.
- MATUS, C. Planejamento, orçamentos e gerência. **Revista ABOP**. n. 29/88. Brasília, 1987.
- MENENDEZ, R. **La planificación estratégica del desarrollo territorial, los planes de desarrollo integral**. La experiencia Asturiana. CFIE Salamanca. Disponível em: <<http://www.uniovi.es/cecodet/mdl/docum/RafaelMenendez1.pdf>>. Acesso em: 19 fevereiro 2005.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- 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.
- NACHMIAS, D.; NACHMIAS, C. **Research methods in the social sciences**. 3th ed. New York: St. Martin's Press, 1987.
- NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- PASCUAL, J. **La estrategia de las ciudades**. Los planes estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona: CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 1999.
- PASCUAL, J. **La Gestión Estratégica de las ciudades**: un instrumento para gobernar las ciudades en la era info - global. CIDEU. Disponível em: <<http://www.cideu.org/site>>. Acesso em: 19 fevereiro 2004.
- PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP - Textos para discussão n. 37, Out. 2000.

- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, novembro de 2004.
- REVENTOS, F. **La colaboración público privado**: modelo Barcelona. Cuadernos de Gestión. Disponível em: <<http://www.aulabcn.com/castella/pdf/LaColaboracionPublicoprivada.pdf>>. Acesso em: 19 fevereiro 2005.
- REZENDE, D. A. **Planejamento de informações públicas municipais**: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e municípios. São Paulo: Atlas, 2005.
- REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e a gestão democrática da cidade. In: Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003.
- ROESCH, S. M. A. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.
- SANTACANA, F. **El planeamiento estratégico**: modelo Barcelona. Cuadernos de Gestión. Disponível em: <<http://www.aulabcn.com/castella/pdf/EIPlaneamientoEstrategico.pdf>>. Acesso em: 19 fevereiro 2005.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, novembro de 2004.
- VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VILLAÇA, F. **Dilemas do plano diretor**. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, 1999.
- WHEELAND, C. M. Citywide strategic planning: an evaluation of Rock Hill's. **Public Administration Review**. Vol. 53, n. 1; pg. 65-72. Washington: Jan/Feb 1993.
- YIN, R. K. **Case study research**. London: Sage Pub., 1994.

#### **Denis Alcides Rezende**

Pós-doutorando em Administração (FEA/USP)  
Rua Imaculada Conceição, 1155 - Parque Tecnológico - Bloco 3  
Prado Velho - Curitiba - PR. CEP: 80215-901  
E-mail: [denis.rezende@pucpr.br](mailto:denis.rezende@pucpr.br)  
Fone: 55(41) 3271.2623 e 9974.1168- Fax: 55(41) 3332.1206