

Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense

Denis Alcides Rezende¹

RESUMO

As questões financeiras têm constantemente desafiado os municípios exigindo planejamento efetivo e gestão participativa com os munícipes para aumentar sua qualidade de vida. O Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) podem contribuir com esse desafio. Os objetivos deste artigo são: propor formas de integração entre o PPAM e o PEM e demonstrar as relações entre esses projetos em um município paranaense. São sugeridos dois modelos de integração e uma metodologia PEM com quatro fases para o estudo comparativo. A metodologia de pesquisa tem abordagens aplicada e exploratória, enfatizada por um estudo de caso que confirma a integração proposta e a participação dos munícipes no PEM. As contribuições estão direcionadas ao município pesquisado, à academia e a outros municípios que podem estabelecer analogias. A conclusão reitera a relevância dos projetos PPAM e PEM integrados e a importância da participação dos cidadãos na gestão municipal e na condução cotidiana dos municípios.

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

INTRODUÇÃO

As questões financeiras têm constantemente desafiado os municípios, envolvendo também os aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e de gestão. Esses desafios exigem planejamento municipal com efetiva participação dos munícipes que demandam qualidade de vida mais adequada.

¹ Pós-Doutor em Administração (FEA/USP), doutor em Alinhamento do Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação ao Planejamento Empresarial (UFSC), mestre em Informática (UFPR), com especialização em Magistério Superior (UTP/PR), graduado em Administração de Empresas (FADEPS/PR) e em Processamento de Dados (FACET-UTT/PR).

Professor e Pesquisador do Programa de Doutorado e Mestrado em Gestão Urbana da PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Rua Imaculada Conceição, 1155 - Parque Tecnológico - Bloco 3, Prado Velho - Curitiba - PR.

CEP: 80215-901 - Fone: 55(41) 3271.2623 e 9974.1168 - Fax: 55(41) 3332.1206

Professor da FAE *Business School* - Curitiba.

E-mail: denis.rezende@pucpr.br

É inquestionável a relevância do planejamento municipal para que as atividades do governo local possam ser pensadas e monitoradas para equilibrar as contas públicas. Também é urgente a necessidade de sanear as finanças municipais frente ao atendimento dos complexos e inúmeros desejos dos munícipes. Diante dessa necessidade e relevância, a administração pública municipal requer 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 Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e de gestão de municípios de importância inquestionável, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela necessidade de obediência à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas exigências do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal e por pressões dos munícipes e dos interessados na cidade (ou atores sociais). Essas pressões podem ser minimizadas com a elaboração e a implementação do PPAM e do PEM de forma participativa nos municípios, pois podem propiciar o envolvimento coletivo 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, de objetivos a serem atingidos e de 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 e a prefeitura é essencial, sendo o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva frente à máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes. A Constituição Federal de 1988 enfatizou o planejamento, introduzindo significativas mudanças na forma de condução do processo orçamentário alienado aos planos municipais e evidenciando a integração dos instrumentos de planejamento financeiro do município. Tais atividades municipais são tão prementes que diversas normas e leis brasileiras que regem a administração pública dedicaram atenção especial a esses pormenores (ANDRADE et al., 2005). É premente a preocupação com o comportamento das finanças municipais, que estabelecem relações entre receitas e despesas totais, receita própria e de transferências, gastos com pessoal e com investimentos e os endividamentos (SANTOS; RIBEIRO, 2004).

De forma introdutória e reducionista, o PPAM está direcionado para o orçamento do município para o curto prazo de 4 anos. Diferente do PPAM, o PEM está direcionado para o planejamento global da cidade para um prazo superior a 10 anos. Deve ter caráter integral e integrado. Deve abordar tanto as questões financeiras e econômicas como as sociais, culturais, políticas e territoriais na área urbana e na área rural, no sentido de que todas suas dimensões sejam compatibilizadas entre si produzindo uma abordagem equilibrada entre elas (REZENDE; CASTOR, 2006).

Diante da relevância e urgência desses temas, os objetivos deste artigo são: propor formas de integração entre 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 PPAM e PEM em um município paranaense por meio de um estudo de caso.

Por uma questão de abrangência e limitação deste específico estudo de caso, o Plano Diretor Municipal não será evidenciado.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Determinados conceitos devem ser fundamentados, discutidos, entendidos e disseminados. No presente estudo deve-se levar em conta a inexorável Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e se corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. Além da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica Municipal também devem ser considerados. Durante o processo de consolidação da Constituição Federal de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir, no texto constitucional, instrumentos que levassem à instauração da função social do município e da propriedade no seu processo de construção (CIDADES, 2005). O Estatuto da Cidade abrange um conjunto de princípios que expressam uma concepção de cidade e de planejamentos municipais integrados (ESTATUTO DA CIDADE, 2005).

As premissas para elaborar o Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal, que complementam a fundamentação teórica podem ser relacionadas com os temas: informações oportunas e conhecimentos personalizados no município e na prefeitura; administração estratégica e pensamento estratégico dos gestores locais; empreendedorismo, inovação e espírito empreendedor dos munícipes; gestão urbana e gestão municipal.

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 se derivam a LDO e a 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-se que todas as obras que se pretenda 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 (execução orçamentária) 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 o conteúdo, definindo como 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 e 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, 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 ou objetivos, e não à forma como será gerado ou gasto o recurso, de modo a demonstrar em quê e para quê o governo investirá, 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 com a LOA, o PPAM de 2006/2009 será dividido em quatro LDO e em quatro LOAs, respectivamente uma para cada ano. No que tange ao plano de trabalho ou ao programa de governo do Prefeito eleito, o PPAM fica configurado em 2 mandatos. No primeiro mandato, no primeiro ano, o PPAM 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 n. 10257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foram regulamentados os artigos pertinentes à política urbana. Duas regras remetem ao PPAM, uma relativa ao conteúdo e outra à forma processual. A primeira, tratada em seu Art. 40, estabelece que o PPAM deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e as prioridades do Plano Diretor. E a segunda afirma que o PPAM deve constar nos debates, nas audiências e nas 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 a 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 dos 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, sejam finalísticos e de apoio administrativo (ANDRADE et al., 2005; VAINER et al., 2005).

Outros elementos complementares do PPAM: 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.

Planejamento estratégico municipal

O Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, 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 munícipes. É um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais. É uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE; CASTOR, 2006).

Segundo Pfeiffer (2000) o PEM é um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma cidade ou prefeitura 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, essenciais a um grupo de trabalho.

Inúmeras situações podem levar uma cidade a formular um planejamento estratégico em cidades. 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 da mesma; de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia territorial; e, também, de perseguir uma maior coesão e integração territorial. 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*) devem ser adotados pelos governos locais em razão de as cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (ARANTES et al., 2000). O PEM surge como uma ferramenta para afrontar a problemática urbana na medida em que permite a possibilidade para agir sobre as populações e os territórios; sobre a desigualdade, a pobreza e a informalidade; sobre infraestruturas urbanas e de mobilidade; sobre o espaço público; sobre a competitividade e a nova economia da cidade e seu relacionamento com a gestão urbana; sobre a sustentabilidade; e finalmente sobre a construção de um projeto de cidade. Assim, pois, a partir da construção de um consenso o, PEM converte-se num processo permanente de desenvolvimento (CIDEU, 2004).

A primeira atividade requerida para elaboração metodológica do PEM, em uma cidade e prefeitura, é a sua organização preliminar. Para a organização do PEM será necessário definir os seus objetivos e adotar uma metodologia para esse projeto coletivo e participativo. Além dessas duas atividades, também se recomenda entender, estudar, rever, elaborar ou ajustar os demais planejamentos e planos municipais.

Os objetivos do PEM estão relacionados às múltiplas atividades de definição e esclarecimento coletivo sobre o que se almeja para o município, principalmente por parte dos munícipes, dos gestores locais e dos demais interessados na cidade, ou dos atores sociais (alguns autores preferem utilizar o termo *stakeholders*). Os objetivos devem ser amplamente discutidos e coletivamente assumidos. A formalização dos objetivos prepara as pessoas para a elaboração do PEM por meio de roteiro e de métodos determinados para sua planificação. Trata-se de um

processo que leva ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações municipais coletivas, visando a determinados alvos predefinidos. Tendo em vista que o PEM envolve diferentes e divergentes interesses, estabelecer o objetivo coletivo para esse projeto é fundamental para o seu sucesso e é inexorável para a convivência das pessoas envolvidas.

A equipe multidisciplinar se constitui numa parte fundamental para o sucesso metodológico desse projeto coletivo e participativo. As partes ou fases e as respectivas subfases da metodologia adotada pelo PEM, devem ser elaboradas pelos componentes da equipe multidisciplinar atuando de forma interdisciplinar e coletiva. Em alguns projetos a equipe multidisciplinar também é chamada de equipe multifuncional, de time de trabalho ou de célula de atividades. Em especial, no PEM, essa equipe também pode ser chamada de comitê de trabalho, incluindo inclusive os demais interessados na cidade. Os comitês de trabalho podem ser compostos 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 nominar a equipe multidisciplinar ou os comitês de trabalho, responsáveis pela elaboração e implementação do PEM, será necessário capacitar todas as pessoas que constituem esses comitês, para posteriormente, planejar as atividades de cada uma.

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. Uma metodologia para o PEM pode se constituir em uma abordagem organizada para alcançar o sucesso do projeto por meio de passos preestabelecidos. Uma metodologia é basicamente um roteiro sugerido. Também pode ser entendida como um processo dinâmico e interativo para desenvolvimento estruturado e inteligente de projetos, visando à produtividade e à efetividade de projetos. Permite o uso de uma ou várias técnicas por opção dos envolvidos no projeto.

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 um orçamento por programas. Depois sugere as tecnologias por planejamento; os sistemas de suporte às decisões e de prestações de contas; um sistema de avaliação e de revisão permanente. E, por último, sugere uma equipe de reflexão estratégica que articule a análise estratégica com a análise de problemas e atualize permanentemente as linhas estratégicas de ações municipais.

Já 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), a metodologia do PEM pode conter as fases: preparação; análise do meio ambiente; análise da própria prefeitura; estruturação do plano por meio da visão, da missão, da estratégia; a definição de objetivos; a formulação dos projetos; a formulação do plano; a implementação; e a avaliação. Segundo Wheeland (1993), elabora-se um diagnóstico da cidade, seguindo-se 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. E finalmente Motta (2004) reitera as análises racionais e as intenções pessoais, definindo a visão, produzindo as estratégias (validando os cenários e a visão) e as decisões estratégicas.

De forma análoga e embasada em diversos autores precursores, Rezende e Castor (2006) recomendam uma metodologia com as seguintes fases: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento.

As análises estratégicas podem corresponder à primeira fase do processo de PEM. É uma questão de opção das equipes envolvidas, embora possa ser elaborada concomitantemente com a fase de diretrizes estratégicas. As análises estão relacionadas com observações críticas, com decomposições de atividades, com classificações de ações, com apreciações detalhadas, com monitoramentos específicos, com exames minuciosos e com possibilidades de correções. As análises estratégicas podem ser divididas em três partes: análises do município; análises externas ao município; e análises da administração municipal.

As diretrizes estratégicas podem corresponder à segunda fase do processo de PEM. Nada impede que seja elaborada concomitantemente com a fase de análises estratégicas. As diretrizes estão relacionadas com traçados de caminhos, com programas de atividades, com conjuntos de instruções, com indicações de ações e com normas ou procedimentos. As diretrizes estratégicas podem ser divididas em duas partes: 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 dos cidadãos; e objetivos municipais. Já no que diz respeito à prefeitura, o projeto pode ser dividido nas seguintes subfases: missão municipal; atividades municipais; políticas municipais; e procedimentos organizacionais municipais.

As estratégias e as ações municipais se constituem numa importante fase do projeto ou etapa do processo do PEM. Na maioria das metodologias de PEM, essa fase é elaborada após a realização das duas fases anteriores (análises estratégicas e diretrizes estratégicas). Mas não há nenhum impedimento de que sejam definidas algumas estratégias e as ações municipais no início do PEM. Outra possibilidade plausível é que as estratégias e ações municipais possam ser elaboradas de maneira simultânea com as demais fases. As ações podem ser entendidas como os atos ou efeitos de agir, de atuar, de fazer acontecer como uma manifestação de uma força, de uma energia, de um agente, de uma comunidade. As ações municipais oportunizam as diversas possibilidades ou alternativas para realizar as estratégias municipais, levando em conta as suas viabilidades (financeiras e não financeiras),

os recursos, as leis, e acima de tudo, a necessidade da vontade da comunidade local.

Os controles municipais podem se constituir na última fase do projeto e também devem ser utilizados em todas as fases e subfases do processo do PEM. Os principais objetivos dessa fase são a definição de padrões e medição de desempenho, o acompanhamento, a correção de desvios e a garantia do cumprimento do PEM. Essa fase visa também analisar como está uma determinada atividade do planejamento estratégico municipal, avaliando seu resultado e proporcionando eventuais ações de mudanças. Essencialmente um processo de controle municipal enfatiza o estabelecimento de indicadores para posterior medição, acompanhamento e avaliação. Nesse sentido, é fundamental estabelecer os meios de controles do PEM. Os municípios sofrem controles por meio de instrumentos legais que estabelecem ao PEM a obrigatoriedade de respeito à Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao Estatuto da Cidade e à Lei Orgânica Municipal. Essa última inclui: auditorias municipais; indicadores; sistemas de informação e os sistemas de conhecimentos.

É importante ressaltar que antes de iniciar a elaboração das fases metodológicas, é necessário trabalhar na atividade chamada "organização, divulgação e capacitação" que contém as seguintes subfases: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (internamente na prefeitura e externamente aos munícipes); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho; e formalização dos procedimentos de gestão do projeto PEM.

O PEM deve ser visto como um projeto, como um empreendimento. É dessa forma que o PMI (*Project Management Institute*) enxerga todos os projetos e estabelece os respectivos padrões de gerenciamento no PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*). Um projeto é um esforço que tem o objetivo de criar um produto ou um serviço único. O gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, perfis, técnicas e ferramentas às atividades do projeto, para atingir ou exceder as necessidades e as expectativas dos envolvidos e os interessados no projeto (PMBOK, 2000).

METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia de pesquisa empregada se constitui numa abordagem de natureza aplicada numa realidade circunstancial, favorecendo o método indutivo das experiências vivenciadas pelo autor pesquisador, tanto em projetos de assessoramento 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 à facilitação de problemas relativos às integrações dos projetos de Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e de Plano Plurianual Municipal (PPAM) e à gestão de um município (MARCONI; LAKATOS, 1996).

Como o artigo tem dois objetivos, os procedimentos metodológicos também foram divididos em duas fases. A primeira fase teve ênfase na 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 de 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 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 o PPAM e o PEM descritos e suas diversas variáveis, não necessariamente traduzidas somente em números quantitativos ou em processos estritamente metódicos (NACHMIAS; NACHMIAS, 1987).

A segunda fase da pesquisa contemplou principalmente as abordagens descritiva e quantitativa e o estudo de caso. No tocante aos seus objetivos, foi descritiva quando relatou as análises das variáveis que estabeleceram a integração e as relações entre os projetos de PPAM e PEM pesquisados. E também na observação da real experiência quando da realização 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 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).

Essa pesquisa mesclou abordagens justificadas pelo ecletismo e integração de métodos de pesquisa indissociáveis (TRIVIÑOS, 1987; NACHMIAS; NACHMIAS, 1987; VERGARA, 2005).

Fases das pesquisas

A metodologia da pesquisa foi dividida em duas fases para que seus dois objetivos fossem alcançados, sendo trabalhados determinados passos (preparação para a pesquisa; fundamentação teórica; definição dos modelos; organização para o estudo de caso; análise e documentação) os quais definiram os objetivos, as atividades elaboradas e os resultados auferidos.

Com a primeira fase realizada foi possível mostrar a importância e necessidade dos projetos PPAM e PEM, fundamentando e definindo os modelos e as variáveis para a integração entre esses projetos. O período de realização dessas atividades foi os anos de 2004 e 2005.

A segunda fase da pesquisa enfatizou a realização de um estudo de caso em um município paranaense para demonstrar as relações entre os projetos PPAM

e PEM. O período de realização dessas atividades foi durante o segundo semestre de 2005 e o ano de 2006.

Protocolo da pesquisa

O delineamento da pesquisa determina o que deve ser pesquisado e o que dever ser analisado (ROESCH, 1999, p. 126). 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. Nesse protocolo foi estabelecida uma relação entre os construtos e respectivas variáveis com os autores que fundamentaram as variáveis e respectivas perguntas constantes nos roteiros utilizados na pesquisa. Cada variável continha perguntas, as quais determinam 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 profissionais da área, para corroborar com sua confiabilidade e validabilidade. Estavam estruturados em: dados do município; identificação do respondente; frases ou perguntas fechadas e abertas, divididas nos construtos do protocolo da pesquisa. A observação assistemática, também chamada simples, informal, ocasional, 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 pelos integrantes das equipes de elaboração dos projetos PPAM e PEM, incluindo servidores públicos municipais, pesquisadores acadêmicos e também munícipes. A amostra do estudo de caso único foi definida em função da acessibilidade por conveniência (GIL, 1999, p. 104) e em virtude de o projeto de 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 duas dimensões: Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e Plano Plurianual Municipal (PPAM).

A dimensão PEM possui cinco construtos: organização, divulgação e capacitação; análises estratégicas municipais; diretrizes estratégicas municipais; estratégias 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 munícipes); 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.

E finalmente a dimensão PPAM 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.

Cada uma dessas variáveis possui seus respectivos autores fundamentados.

MODELOS DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Os modelos propostos foram embasados nos autores citados no Capítulo 2. Fundamentação Teórica e na experiência do autor em projetos em municípios e enfatizado em um município paranaense (descrito no Capítulo 5. Caso do município paranaense).

A realização do PPAM e do PEM de forma coletiva e participativa oferece para os municípios e seus munícipes apenas benefícios positivos. Não são conhecidos retornos negativos desses projetos. O desenvolvimento local é indiscutível e a melhora da qualidade de vida dos munícipes é incontestável. 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 da cidade e os objetivos municipais devem ser realísticos. O PPAM, o PEM e a gestão municipal devem ser integrados e vivenciados constantemente. O envolvimento dos munícipes, dos gestores locais e dos demais interessados na cidade deve ser efetivo. Os projetos devem ter um orçamento para sua elaboração. 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 PPAM e o PEM como projetos e processos 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 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; o PPAM e o PEM estão integrados; e quando a gestão local assume e vivencia esses projetos juntamente com seus munícipes e com políticas municipais favoráveis (ESTEVE, 2000; LLONA et al., 2003; VAINER et al., 2005; REZENDE; CASTOR, 2006).

Os municípios preocupados com seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus munícipes devem integrar ou alinhar os seus diferentes planejamentos municipais. Os planejamentos municipais podem compreender os seguintes instrumentos integrados: plano plurianual municipal; planejamento estratégico municipal; políticas municipais (incluindo programa de governo); projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos; e planejamento de informações e tecnologias.

Apesar da indiscutível relevância para as cidades e da não obrigatoriedade para todos os municípios brasileiros, o projeto Plano Diretor Municipal que tem foco principalmente no desenvolvimento territorial urbano, não será objeto de discussão no modelo proposto, por uma razão de concentração desta pesquisa.

Para atender ao objetivo desta pesquisa são propostos dois modelos de integração entre o PPAM e o PEM. O primeiro modelo está expresso na Figura 1. Ambos os instrumentos de planejamentos 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.

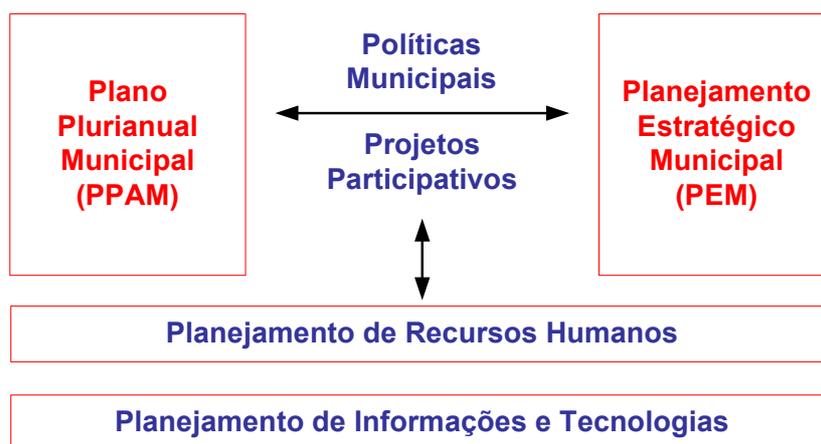


Figura 1. Primeiro modelo de integração do PPAM com o PEM.

Fonte: Autor.

O Plano Plurianual Municipal (PPAM) se integra com 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 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 PPAM e do PEM será necessário planejar os recursos humanos, as informações e as tecnologias. O não planejamento dessas variáveis tem causado insucesso na elaboração e na implementação do PPAM e do PEM. Nesse contexto, o programa de governo do Prefeito está inserido nas políticas municipais.

As políticas são as regras ou diretrizes que expressam os limites dentro dos quais as ações ocorrem. A palavra política está relacionada com a ciência dos fenômenos referentes ao Estado e à ciência política, como um sistema de regras respeitantes à direção das atividades públicas. Também pode ser compreendida como a arte de bem governar os povos ou como o conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução. É cidadão, civil, público, sociável e social (BOBBIO, 1984). Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. As políticas públicas podem ser entendidas como produtos ou "outputs" da atividade política, compreendendo o conjunto das ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Inscreve-se numa estrutura de poder que informa possibilidades e formas de interação entre os atores (RUA, 1997). Na ciência política costuma-se distinguir três abordagens: o sistema político para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos; o questionamento político que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório; e as investigações dos resultados de um dado sistema. Ainda, a literatura diferencia três dimensões da política: a "polity" para denominar as instituições políticas; "politics" para os processos políticos; e "policy" para os conteúdos da política (FREY, 2000).

A Constituição Federal descreve que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus munícipes. A prefeitura é a maior das instituições responsáveis pela viabilização das políticas municipais por meio do seu aparato governamental. Para tanto, são exigidas integrações entre as múltiplas articulações das instâncias do governo municipal, estadual e federal. Essas viabilizações vão além das negociações entre os governos como atores, mas acima de tudo com os munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade (ARRETCHE, 1996; NOGUEIRA, 2001).

As atividades de elaboração do Plano Plurianual Municipal e do Planejamento Estratégico Municipal se constituem em projetos participativos. O Plano Diretor também deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do plano diretor da cidade em audiência

pública (CIDADES, 2004), deve ser vivenciado por todos os munícipes (FEDOZZI, 1997).

A Constituição Federal estabelece os direitos sociais dos munícipes, tais como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Todos os projetos sociais devem ter regularidade para garantia de seu funcionamento, mesmo que com tempo predefinido. Os projetos participativos se vinculam geralmente em situações sociais, de vulnerabilidade ou situações de risco e envolvem coletivamente todos os munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade (BOBBIO, 1984; AVRITZER, 1995; DAGNINO, 2004).

As políticas municipais e os projetos participativos municipais também podem se apresentar como objetivos, estratégias e ações municipais integradas ao planejamento estratégico municipal e ao plano plurianual municipal.

O **Planejamento de Recursos Humanos** está relacionado com a discussão, definição e capacitação das pessoas requeridas para a elaboração e implementação do PPAM e do PEM. Num primeiro momento deverá ser definido o perfil profissional necessário para a elaboração dos projetos PPAM e PEM. Esse perfil está direcionado para as habilidades requerentes para o projeto, que contempla o domínio das habilidades técnicas, dos serviços municipais e humana ou comportamental. As habilidades técnicas dizem respeito ao domínio dos instrumentos do PPAM e do PEM. As habilidades dos serviços municipais dizem respeito ao entendimento dos serviços prestados pela prefeitura e pelo município. E as habilidades humanas dizem respeito às relações pessoais requeridas em todas as atividades profissionais. Num segundo momento deverá ser definido o perfil das pessoas para a implementação dos objetivos, estratégias e ações municipais constantes no projeto PPAM e PEM (incluindo os munícipes).

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 PPAM e do PEM. Essas tecnologias são de todos os tipos, tais como, industriais, comerciais, de serviços e também a tecnologia da informação. Assim como o PPAM e o PEM, o planejamento das informações e das tecnologias se constitui num instrumento de gestão estratégica e operacional dos municípios. É um processo dinâmico e interativo para estruturar estratégica, tática e operacionalmente as informações do município e da prefeitura, a tecnologia da informação (e seus recursos: *hardware*, *software*, sistemas de telecomunicação, gestão de dados e informação), os sistemas de informação e de conhecimentos, as pessoas envolvidas e a infraestrutura necessária para o atendimento de todas as decisões, ações e respectivos processos do município e da prefeitura. Para atingir os objetivos propostos pelo projeto de planejamento das informações e das tecnologias com maior grau de efetividade, o trabalho é dividido em fases que podem ser elaboradas concomitantemente por equipe multidisciplinar ou multifuncional, visando facilitar a administração de tempos, recursos, qualidade, produtividade e efetividade do referido planejamento. As etapas e tarefas relatadas a seguir podem ser adequadas, complementadas ou suprimidas de organização para organização e de projeto para projeto. A

metodologia pode ser composta por nove partes, devendo a primeira parte ser trabalhada juntamente com a última parte: planejar o projeto (organizar o projeto e capacitar as equipes); revisar o planejamento estratégico municipal (identificar objetivos, estratégias e ações municipais); planejar informações e conhecimentos municipais; avaliar e planejar sistemas de informação e de conhecimentos; avaliar e planejar tecnologia da informação; avaliar e planejar recursos humanos; priorizar, custear e avaliar impactos; executar planejamento; gerir, divulgar, documentar e aprovar o projeto (REZENDE, 2005; REZENDE, 2007).

A segunda forma ou modelo proposto de integração entre o PPAM e o PEM está demonstrado na Figura 2 que leva em consideração: o tempo de elaboração; os desejos dos cidadãos; os interesses expressos no programa de governo do Prefeito; e as variáveis de integração e de relações entre os projetos municipais.

Do ponto de vista do tempo de elaboração, o PPAM contempla até 4 anos de planejamento e o PEM contempla um prazo superior a 10 anos (15 a 20 anos sugestivamente) de planejamento. Nos extremos, de um lado estão os cidadãos 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 (frequentemente de 4 anos). Ambos os desejos e os interesses devem compor o PPAM e o PEM, este segundo dando ênfase principalmente às questões orçamentárias, econômicas e financeiras do município.

Para realizar a integração do PEM com o PPAM algumas variáveis de relações entre os projetos podem ser exemplificadas. No PEM podem ser citadas as seguintes variáveis municipais: problemas; objetivos; estratégias e ações; viabilidades; controle e gestão. No PPAM podem ser sugeridas as seguintes variáveis municipais: programas; projetos; recursos financeiros; parcerias público-privadas; indicadores e resultados.

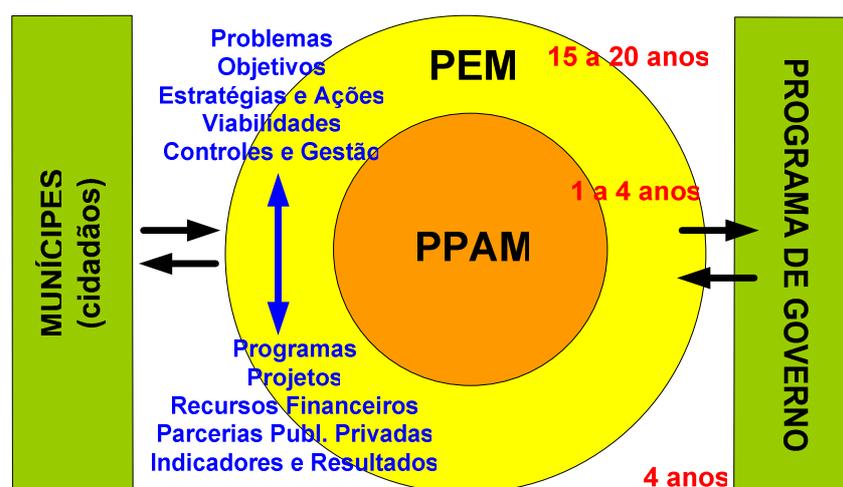


Figura 2. Segundo modelo de integração do PPAM com o PEM.

Fonte: Autor.

Tais integrações propostas são demonstradas no estudo de caso elaborado.

CASO DO MUNICÍPIO PARANAENSE

O estudo de caso nesse município demonstra na prática as relações entre os projetos Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM).

Descrição do município

O município possui em torno de 250 mil habitantes, com área de 899,133 km². Conta com 4.200 servidores municipais. Faz parte da região metropolitana da capital.

Projeto PPAM

A prefeitura elaborou internamente o PPAM no segundo e terceiro trimestre de 2005 com a participação de suas Secretarias Municipais e respectivas Diretorias, por meio de seus servidores municipais.

Por opção da gestão municipal, não houve a participação dos munícipes na elaboração do PPAM. Os munícipes, em pequenos grupos, participaram apenas das audiências públicas exigidas por lei. Tal opção enfatizou a não democratização e participação da sociedade civil organizada do município.

O PPAM foi aprovado na Câmara de Vereadores do município e transformado em Lei Municipal em novembro de 2005. O referido plano 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 quatorze 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.

Projeto PEM

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

No que tange às atividades de “organização, divulgação e capacitação”, elas estão sendo trabalhadas com a efetiva participação dos munícipes. Diferentemente do PPAM, o PEM teve ampla participação da sociedade civil organizada do município.

A equipe multidisciplinar que elaborou o PEM foi composta por: Prefeito Municipal como patrocinador; presidente da Associação Comercial e Industrial do município como copatrocinador; 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 munícipes.

Os munícipes participaram da elaboração do projeto distribuídos em diversos grupos de interesse, por exemplo, saúde, segurança, educação, transporte, turismo entre outras temáticas municipais.

A divulgação do PEM foi feita pelos múltiplos instrumentos de mídia disponíveis no município, solicitando a participação dos munícipes. Dessa forma, foi considerada ampla a divulgação desse planejamento.

A capacitação dos envolvidos (servidores municipais e munícipes ou cidadãos) foi feita com base na metodologia definida em conjunto (município e universidade que assessora o projeto). O projeto não era elaborado sem a devida capacitação e competência assimilada pelos envolvidos em cada fase e subfase do projeto.

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.

Análise da integração dos projetos PPAM e PEM

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

Quanto ao construto “**organização, divulgação e capacitação**”, esse construto está totalmente integrado com o construto “projeto PPAM”, tendo todas as variáveis sido trabalhadas nos dois projetos, apenas divergindo na forma de condução no tocante a participação dos munícipes. Em ambos os projetos foi definida uma metodologia de desenvolvimento para sua elaboração. A do PPAM com menos formalidades. As equipes multidisciplinares e comitês foram constituídos, apesar de que no PPAM só com membros internos da prefeitura; já no PEM com munícipes participantes (membros externos). Ambos os projetos foram divulgados. A divulgação do projeto PPAM foi apenas internamente à prefeitura, mas o PEM foi amplamente divulgado no município para atingir os munícipes participantes. A capacitação das pessoas envolvidas também aconteceu em ambos os projetos, ou seja, antes de iniciar a elaboração dos mesmos, as pessoas envolvidas foram treinadas e capacitadas. Os planos de trabalho foram formalmente elaborados para os dois projetos, contendo: atividades; responsáveis; períodos (datas de início e fim); recursos necessários; indicadores; e

acompanhamento. Os procedimentos de gestão dos projetos PPAM e PEM foram definidos quando do início dos mesmos. Uma equipe multidisciplinar foi nomeada, com papéis de trabalho definidos e atividades formalizadas. A forma de gestão de projetos foi adaptada mesclando instrumentos internos e técnicas de gerenciamento de projetos por resultados e também com ferramentas PMI/PMBOK. A equipe multidisciplinar dos projetos levou em consideração a Unidade Central de Planejamento recomendada pelo Manual de Elaboração do PPA do governo brasileiro.

Para a integração do construto “**análises estratégicas municipais**” do PEM com o construto “projeto PPAM”, as relações foram divididas em três análises: dos ambientes municipais; do ambiente externo; e da administração municipal (ou seja, a prefeitura).

A análise dos ambientes municipais envolveu em ambos os projetos as questões humanas, sociais, políticas, econômicas, demográficas (ou populacionais), ambientais, ecológicas, tecnológicas, legais, produtivas (produtividade local), de parcerias e outras. Essas análises estabeleceram uma relação direta com a “base estratégica” exigida pelo PPAM, onde se destaca: 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 em ambos os projetos expressaram as análises das forças, fraquezas e potencialidades municipais requerentes da metodologia de projeto PEM. Como alguns programas municipais foram continuados no PPAM anterior, foram fundamentais as análises dos ambientes municipais requeridas pelo PEM.

A análise do ambiente externo considerou diversos fatores externos que envolviam o município, por exemplo: outros municípios concorrentes; os municípios circunvizinhos; as conurbações, os *stakeholders* 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 uma relação direta com a “base estratégica” exigida pelo PPAM, onde se destaca: 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 em ambos os 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 pelo PEM.

E finalizando o construto “análises estratégicas municipais”, para ambos os projetos foi diagnosticada a administração municipal (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 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 o Projeto PEM nas análises da administração municipal requeridas, principalmente no tocante às necessidades de recursos humanos, tecnológicos, de materiais e financeiros.

Dessa forma, observa-se a relação direta das variáveis do construto “análises estratégicas municipais” do PEM com o construto “projeto PPAM”, principalmente pela suas similaridades.

Para a integração do construto “**diretrizes estratégicas municipais**” do PEM com o construto “projeto PPAM” as relações foram divididas em duas partes: diretrizes da cidade; e diretrizes da administração municipal (prefeitura). Essas diretrizes frequentemente têm como fonte as “análises estratégicas municipais” elaboradas no PEM ou respectivamente as atividades da “base estratégica” elaboradas no PPAM.

As diretrizes da cidade requerem principalmente quatro variáveis no PEM: visão da cidade; vocações da cidade; valores ou princípios da cidade e dos cidadãos; e objetivos municipais. Essas variáveis têm relação direta 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, são respectivamente os objetivos municipais e as vocações da cidade descritas no PEM. Porém no município pesquisado essas relações poderiam ser mais fortes. Foram fracas porque o projeto PPAM, sem a participação dos munícipes, teve um horizonte de prazo de apenas 4 anos, divergindo do projeto PEM que tem um horizonte de 20 anos e a efetiva participação dos munícipes.

As diretrizes da administração municipal requerem outras quatro variáveis no PEM: missão da prefeitura; atividades municipais ou serviços prestados pela prefeitura; políticas municipais; e procedimentos operacionais. Essas variáveis têm

relação direta 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 no 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 pelo PEM. As políticas municipais formalizadas no PEM são equivalentes aos programas atuais e propostos pelo PPAM. Ambos 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 o construto “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 na “base estratégica” exigida pelo PPAM) e dos objetivos de cada programa proposto no PPAM, foram definidos os macro-objetivos da administração local. Os macro-objetivos são partes essenciais do projeto PPAM, que são equivalentes às “estratégias” formalizadas no projeto PEM. Essas estratégias são as grandes atividades (formalizadas em frases) para atender aos “objetivos” formalizados no PEM e os macro-objetivos formalizados no PPAM. No município pesquisado foram definidas inúmeras estratégias municipais no PEM coerentes com o PPAM.

Quanto às ações municipais, a integração também é direta. As ações municipais são formalizadas por meio de “planos de ação” no projeto PEM. Cada estratégia do PEM exige pelo menos um plano de ação que são equivalentes aos programas (ou orçamentos-programas) do PPAM. 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 do construto “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 foi desmembrada nas análises: de 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 construto “projeto PPAM” onde aparecem: 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).

Sumariando, fica evidente a relação direta das variáveis do construto “estratégias e ações municipais” do PEM com o construto “projeto PPAM”, principalmente pelas suas similaridades.

E finalmente para a integração do construto “**controles municipais e gestão**” do PEM com o construto “projeto PPAM”, as relações foram divididas em quatro atividades: níveis de controles municipais; meios de controles municipais; periodicidade do PEM; gestão do PEM.

No que tange aos níveis e aos meios de controles municipais, a integração é total. Em ambos os projetos foram estabelecidos os níveis estratégico, tático e operacional. Os meios de controles do PPAM e do PEM são os mesmos, ou seja, os legais e os opcionais. Os legais foram estabelecidos 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 opcionais utilizados pelo município foram: auditorias municipais; gestão por resultados como um processo cíclico e interativo; sistema de indicadores; e sistemas de informação com os recursos da informática ou da tecnologia da informação.

Já a periodicidade de abrangência do projeto PEM mostra divergência com o projeto PPAM nos diferentes horizontes de 20 e 4 anos respectivamente. O acompanhamento para fins de revisão é diário, mensal e semestral em ambos os projetos.

A gestão do PEM tem integração direta com a gestão do PPAM. Essa atividade foi estabelecida no início dos projetos por meio de procedimentos pertinentes e planos de trabalho para os membros da equipe multidisciplinar (servidores municipais e munícipes).

CONCLUSÃO

É inegável que as dificuldades financeiras têm questionado os gestores municipais requerendo planejamento municipal participativo para satisfazer às exigências de qualidade de vida mais adequada aos munícipes. Para tanto, os projetos de Plano Plurianual Municipal (PPAM) e de Planejamento Estratégico Municipal (PEM) tornam-se inexoráveis instrumentos de gestão de municípios e de prefeituras. Além das pressões dos cidadãos, tal inexorabilidade também está pautada na obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, nas exigências do Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica Municipal, da Procuradoria Geral do Município e finalmente da Constituição Federal.

Ambos os projetos podem ter cunho estratégico, ao contraponto de que o PPA estaria apenas direcionado para o orçamento do município para o curto prazo de 4 anos. Tal como o PEM, o PPAM pode ter um caráter global (em termos de município) e mais estratégico para estabelecerem objetivos e ações para o

município com prazos superiores a 4 anos. Essa condição de cunho ou caráter estratégico será facilitada quando o município elaborar de forma participativa e integrada esses dois projetos.

Se a cidade dispuser de um planejamento estratégico ou de instrumento equivalente de planejamento, o trabalho do PPAM ficará facilitado, pois provavelmente disporá de dados econômicos, sociais, etc., 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 forem elaborados de forma participativa e transparente, com problemas da cidade e da administração pública sendo 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).

Nesse sentido, as atividades de planejamento e de implementação dos objetivos, das estratégias e das ações ou dos 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 dos Secretários Municipais, pois as atuações desses gestores locais seriam descentralizadas e provavelmente mais ágeis e efetivas. Isso corroboraria com 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 PPAM e PEM motiva os cidadãos a entender e vivenciar o município. 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 fatores competitivos entre os municípios e no conseqüente aumento da disposição moral, social, intelectual e política dos seus munícipes.

Para que os projetos de PPAM e de PEM obtenham sucesso, foram apresentadas algumas premissas que devem ser amplamente fundamentadas, discutidas, entendidas e disseminadas. Destacam-se as premissas: informações oportunas e conhecimentos personalizados no município e na prefeitura; administração estratégica e pensamento estratégico dos gestores locais; o plano diretor da cidade; empreendedorismo, inovação e espírito empreendedor dos munícipes. Em especial, os conceitos 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 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.

Antes da elaboração dos projetos 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 deste artigo foi propor formas de integração entre PPAM e o PEM. Foram apresentados dois modelos com 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 PPAM e PEM reiterados pelos desejos dos cidadãos, pelos interesses do governo local e pelas suas variáveis de relações. Ambos os projetos requerem metodologias com fases, subfases e produtos propostos, como, por exemplo, a metodologia do PEM com suas fases: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento.

O segundo objetivo deste artigo foi demonstrar as relações entre os projetos 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. De um lado o projeto PEM e suas variáveis, de outro lado o projeto PPAM com suas variáveis semelhantes e coerentes, expressaram na prática as suas relações diretas.

Evidentemente que inúmeras dificuldades existiram e existem na elaboração das fases, subfases e tarefas para integrar os referidos projetos PPAM e PEM no município. Porém, tais dificuldades estão sendo cotidianamente e participativamente superadas, sejam pela gestão municipal ou pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada que participam dos projetos.

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 do PPAM com o 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 envolvem seus munícipes, servidores municipais, gestores locais e demais interessados na cidade e nos municípios circunvizinhos. Para o município pesquisado este trabalho contribuiu com a descrição da integração e das relações entre os projetos PPAM e PEM, permitindo um entendimento mais abrangente

sobre esses dois projetos similares. Possibilitou ainda a redução de tempo em atividades comuns de ambos os projetos a serem revisados ou elaborados pela segunda vez. E para outros municípios este trabalho contribui no estabelecimento de analogias entre cidades. É possível que boas práticas aqui descritas possam ser estendidas por outros municípios interessados.

Não houve limitações quanto ao acesso às pessoas das equipes dos projetos PPAM e PEM, tampouco às informações do município e da prefeitura. A principal limitação deste trabalho está relacionada ao método escolhido (estudo de caso) que reduz as análises e considerações pertinentes a um único caso, não expressando a realidade dos municípios paranaenses ou brasileiros.

Finalizando, observa-se que apesar de os modelos de integração do PPAM com o PEM e da prática das respectivas metodologias dos projetos serem adequadas, o que de fato viabiliza o Planejamento Estratégico Municipal e o Plano Plurianual Municipal são os fatores humanos. São as pessoas que fazem acontecer a integração, pelo esforço individual, inovador e empreendedor, demonstrado nas atividades coletivas e participativas, pela vontade dos munícipes em participar da condução do município, pelos valores positivos dos cidadãos e pela competência profissional dos servidores municipais. Esses fatores integrados podem diminuir a exclusão social no município e aumentar a participação política dos munícipes visando à sua qualidade de vida.

Integration of multi annual plan and municipal strategic planning: proposal and experiment of a Paraná Municipality

ABSTRACT

The financial questions have always been challenging the cities demanding an effective planning and a participative management by the citizens with their householders to increase their life quality. The Municipal Multi Annual Plan (MMAP) and the Municipal Strategic Planning (MSP) can contribute with that challenge. This article aims: propose integration models to be used between MSP and MMAP; and demonstrate the relationships between these planning projects in a city of Paraná. It has been suggested two integration models and a MSP methodology with four levels for comparative study. The research methodology is through applied and exploratory approaches emphasized by a study case which confirms the integration mentioned and the citizen participation in MSP. The contributions are directed to the researched city, the academy and to other cities, being possible to establish analogies. The conclusion reiterates the relevance of integrated MMAP and MSP Projects and the importance of citizen participation in the municipal management and in the daily city driving.

Key-words: Municipal Multi Annual Plan; Municipal Strategic Planning; Municipal Politics; Municipal Management; Citizen Participation.

REFERÊNCIAS

- 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**. 3 ed. Petrópolis: Editora 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- MATUS, C. Planejamento, orçamentos e gerência. **Revista ABOP**. n. 29/88. Brasília, 1987.
- 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.
- 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.
- PMBOK 2000. Project Management Institute, 2000. **A guide to the project management body of knowledge**. PMI Standard, CD-room.
- 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. **Planejamento de sistemas de informação e informática**: guia prático para planejar a tecnologia da informação integrada ao planejamento estratégico das organizações. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, Prefeituras e organizações públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.
- 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.
- 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.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

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.

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.