



Relatório do Software Anti-plágio CopySpider

Para mais detalhes sobre o CopySpider, acesse: <https://copyspider.com.br>

Instruções

Este relatório apresenta na próxima página uma tabela na qual cada linha associa o conteúdo do arquivo de entrada com um documento encontrado na internet (para "Busca em arquivos da internet") ou do arquivo de entrada com outro arquivo em seu computador (para "Pesquisa em arquivos locais"). A quantidade de termos comuns representa um fator utilizado no cálculo de Similaridade dos arquivos sendo comparados. Quanto maior a quantidade de termos comuns, maior a similaridade entre os arquivos. É importante destacar que o limite de 3% representa uma estatística de semelhança e não um "índice de plágio". Por exemplo, documentos que citam de forma direta (transcrição) outros documentos, podem ter uma similaridade maior do que 3% e ainda assim não podem ser caracterizados como plágio. Há sempre a necessidade do avaliador fazer uma análise para decidir se as semelhanças encontradas caracterizam ou não o problema de plágio ou mesmo de erro de formatação ou adequação às normas de referências bibliográficas. Para cada par de arquivos, apresenta-se uma comparação dos termos semelhantes, os quais aparecem em vermelho.

Veja também:

[Analisando o resultado do CopySpider](#)

[Qual o percentual aceitável para ser considerado plágio?](#)



Relatório gerado por: solange@fag.edu.br

Arquivos	Termos comuns	Similaridade
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://www.casamineira.com.br/blog/melhores-cidades-para-morar-no-brasil	93	0,61
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://blog.salteimoveis.com/as-10-melhores-cidades-para-se-morar-no-brasil	80	0,53
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://imoveis.estadao.com.br/noticias/conheca-as-10-melhores-cidades-brasileiras-para-morar	68	0,47
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://www.maioresemelhores.com/melhores-cidades-para-viver-no-brasil	63	0,44
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://exame.com/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu	31	0,22
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://www.ibge.gov.br	12	0,08
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://downloads.ibge.gov.br	7	0,05
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://www.joinville.sc.gov.br/coronavirus	7	0,05
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://www.joinville.sc.gov.br	1	0
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCVELPR.doc X https://www.sonoticiaboa.com.br/2020/04/27/10-melhores-cidades-morar-brasil-veja-ranking	0	0



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://www.casamineira.com.br/blog/melhores-cidades-para-morar-no-brasil> (2293 termos)

Termos comuns: 93

Similaridade: 0,61%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento
<https://www.casamineira.com.br/blog/melhores-cidades-para-morar-no-brasil>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal



strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em **uma de suas** diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede **da região metropolitana de** Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são



efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos **para o desenvolvimento** da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, strategós, sendo stratos “exército” e ago “liderança” ou “comando”. Em suma, **de acordo com** Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se



tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja **por meio de** distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, **por meio de** políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas **as áreas de** gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre **o assunto**, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: **qualidade de vida**, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).

A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas



idades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias



surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros **de cada ano**). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o **fato de que** poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios com **mais de 20 mil habitantes** e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona **a partir de** um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o **fato de que** cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes **para o desenvolvimento** do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a

a partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo



ou negativo nas contas públicas, **de acordo com** a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice **de Desenvolvimento Humano (IDH)**

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos **e o estudo** de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de **qualidade de vida da população**, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O **Produto Interno Bruto (PIB)**

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à **qualidade de vida**, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim **a qualidade de vida da população** da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada **no estado de Santa Catarina**, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville **em Santa Catarina**, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade **para se viver** no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, **é a capital da** comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante **para o seu** crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, **sendo a segunda maior** cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, **de acordo com** GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: **qualidade de vida**, desenvolvimento, sustentabilidade **e bem-estar** social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. **De acordo com** Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, **de acordo com** Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras **cidades do mundo**: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação,



de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na qualidade de vida, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.

Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como



IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é **capital do estado** da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais **de que a partir de 1991** a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice **de Desenvolvimento Humano (IDH)** de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que **o município de** Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no **fato de que** após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB **per capita de** Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – **Produto Interno Bruto (PIB) per capita de** Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que



conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste **do estado de Santa Catarina**, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). **O município de Joinville** pertence ao estado **de Santa Catarina**, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, **de acordo com** a última estimativa do IBGE (2019). **Em número de habitantes, é considerada a maior cidade** do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também **a terceira maior cidade da região** sul do país, sendo a sede **da região metropolitana** do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior PIB **per capita de Santa Catarina**, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, **de acordo com** pesquisa, a segunda melhor cidade **para se viver** no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, **a cidade é** sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a **região metropolitana de Joinville é uma das mais** desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, **de acordo com** seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento **ao longo dos** anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. **A partir de 2003**, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saudável” à mesma. Em



Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, **ao longo dos** anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar **entre as 10 melhores cidades para se viver** no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking **das melhores cidades para se viver** no Brasil a posição de 23º colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar **entre as 23 melhores cidades para se viver** seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação **é de o município** não estar entre “as dez **melhores cidades para viver**”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora **na qualidade de vida e** desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construir uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se **a cidade é** obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, **o município de** Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. **O município de** Cascavel, localizada no oeste **do estado do** Paraná, possui 68 anos de existência, e **é considerada uma cidade** jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma **população de 328.545 habitantes, de acordo com o** censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).

Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos



econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na qualidade de vida com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCABEL, 1992, p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de



Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por **São Caetano do Sul** com índice de 0,862), Cascavel **ocupa a 113ª posição**, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível **que a cidade possui** desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e **do estado do Paraná**.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – **Produto Interno Bruto** de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCABEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.

4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)



Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, **de acordo com** Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, **quais são as** intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos, pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.

4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)



O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, **de acordo com** a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) **qualidade de vida e** respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e **em uma pesquisa** as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002).

Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes **para o desenvolvimento** da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, **de acordo com** os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram **a qualidade de vida da população**. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer **qualidade de vida e desenvolvimento** foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos despendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino



superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, **de um plano** diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida. Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar **de um plano**, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, **de acordo com o** tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), **de acordo com a** Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.

O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA



e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da **sua área de atuação**, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de



Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria.

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em **todas as suas** etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: **qualidade de vida e bem-estar** social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m



/cascavel_pr>. Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a **região metropolitana de** Cascavel/PR. 2012.
Disponível em: <
http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>. Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em : <
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>. Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>. Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>>. Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central **de São Paulo**. São Paulo/SP: UNESP, 2004.



COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. **As 50 melhores cidades do Brasil para se viver** segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. **Rio de Janeiro/RJ**: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica **de Santa Catarina** aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto **Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto **Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto **Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto **Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- _____. Instituto **Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto **Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto **Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.
- LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. **Rio de Janeiro**/RJ: FGV Editora, 2009.
- MAIORES E MELHORES. **As 10 melhores cidades do Brasil** para criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Elsevier, 2010.
- NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>>. Acesso em 10 de maio de 2020.
- _____. Joinville é a 2º **melhor cidade** do Brasil **para se viver**, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Campus, 2004.
- PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial **do Estado do Paraná**. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.
- PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. **Rio de Janeiro**/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.
- JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag=tipo-institucional=&tag=institucional=&pyli_after=&pyli_before=>. Acesso em 08 de outubro de 2019.



_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>; Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>; Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>; Acesso em 25 de março de 2020.



URBAN. **Melhores cidades para** negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://blog.saluteimoveis.com/as-10-melhores-cidades-para-se-morar-no-brasil> (2047 termos)

Termos comuns: 80

Similaridade: 0,53%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento
<https://blog.saluteimoveis.com/as-10-melhores-cidades-para-se-morar-no-brasil>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal



strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema **como uma cidade** também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento **do estado, a** terceira **melhor cidade** do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são



efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, **com base em** fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se



tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: qualidade de vida, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).

A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas



idades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são **levados em consideração**, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias



surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios **com mais de 20 mil habitantes** e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a

a partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo



ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de qualidade de vida da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à qualidade de vida, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a qualidade de vida da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada **no estado de Santa Catarina, no** Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville **em Santa Catarina, no** ano de 2016 foi caracterizado como a segunda **melhor cidade para se viver no Brasil** (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, **é a capital** da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. **A cidade de** Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando **a 4,7 milhões de** habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo **a segunda maior** cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, **é também a** maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade **e bem-estar** social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: **o que fazer** para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, **a cidade de** Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação,



de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que **a cidade tem** que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a **cidade em que** vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como **um dos centros** regionais de sua metrópole; melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com **a cidade de** Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na qualidade de vida, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.

Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como



IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é capital do estado da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que



conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste **do estado de Santa Catarina**, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O município de Joinville pertence ao estado **de Santa Catarina**, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). **Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado**, à frente da capital que é Florianópolis. **É também a terceira maior cidade da região sul do país**, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e **o maior PIB per capita de Santa Catarina**, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda **melhor cidade para se viver no Brasil** (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, a cidade é sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville **é uma das mais** desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saudável” à mesma. Em



Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar **entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil** até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), **a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das melhores cidades para se viver no Brasil a** posição de 23º colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar **entre as 23 melhores cidades para se viver** seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez **melhores cidades para viver**”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na qualidade de vida e desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para **o caso de Joinville**, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construírem uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se a cidade é obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná, possui 68 anos de existência, e é **considerada uma cidade** jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).

Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos



econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira **melhor cidade do** Paraná para se fazer negócios e a 23º **melhor do país**. **Com** relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). **Além disso, possui** 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do **país**. **A cidade** ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na qualidade de vida com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCABEL, 1992, p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de



Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por **São Caetano do Sul** com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que **a cidade possui** desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.

4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)



Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente ; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, **quais são as** intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou **em época de** campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos , pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), **que é a** proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.

4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)



O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002).

Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a qualidade de vida da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer qualidade de vida e desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos despendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino



superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida.

Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o **setor de** maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: **como, por exemplo**, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.

O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA



e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de



Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como **o caso de Barcelona**, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal **de qualidade e**, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: qualidade de vida **e bem-estar** social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m



/cascavel_pr>. Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012.
Disponível em: <
http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>. Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em : <
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>. Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>. Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>>. Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central **de São Paulo**. São Paulo/SP: UNESP, 2004.



COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. **As 50 melhores cidades do Brasil para se viver** segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. **Rio de Janeiro**/RJ: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é **a cidade mais rica de Santa Catarina** aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.
- LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. **Rio de Janeiro**/RJ: FGV Editora, 2009.
- MAIORES E MELHORES. **As 10 melhores cidades do Brasil para** criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Elsevier, 2010.
- NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>>. Acesso em 10 de maio de 2020.
- _____. Joinville é **a 2º melhor cidade do Brasil para se viver**, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Campus, 2004.
- PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.
- PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. **Rio de Janeiro**/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.
- JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag-tipo-institucional=&tag-institucional=&pyli_after=&pyli_before=>. Acesso em 08 de outubro de 2019.



_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>; Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>; Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>; Acesso em 25 de março de 2020.



URBAN. **Melhores cidades para** negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://imoveis.estadao.com.br/noticias/conheca-as-10-melhores-cidades-brasileiras-para-morar> (1551 termos)

Termos comuns: 68

Similaridade: 0,47%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento

<https://imoveis.estadao.com.br/noticias/conheca-as-10-melhores-cidades-brasileiras-para-morar>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice **de Desenvolvimento Humano (IDH)** e o **Produto Interno Bruto (PIB)** como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and



the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada **em um momento** econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado **também o município** sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão



sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir **o que é PE** e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos **para o desenvolvimento** da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, **de acordo com** Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a



verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: **qualidade de vida**, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).



A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas cidades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais **ao longo de** sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico **é o primeiro** passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a



outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios **com mais de 20 mil habitantes** e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as **cidades brasileiras para** seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM **é o primeiro** passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes **para o desenvolvimento** do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a



partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo ou negativo nas contas públicas, **de acordo com** a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice **de Desenvolvimento Humano (IDH)**

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também **de qualidade de vida da** população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O **Produto Interno Bruto (PIB)**

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à **qualidade de vida**, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o **PIB per capita**, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim **a qualidade de vida da** população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, **localizada no estado de Santa Catarina**, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona **uma das principais** cidades mundiais, **de acordo com** GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: **qualidade de vida**, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. **De acordo com** Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, **de acordo com** Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida **em relação às** olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades



do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação, **de acordo com** Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de **que a cidade** tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como **para o desenvolvimento** da cidade. **De acordo com** Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base **de serviços e** infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona **como um dos** centros regionais de sua metrópole; melhorar **a qualidade de vida** e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. **De acordo com** Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado **uma das principais** capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na **qualidade de vida**, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.



Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é **capital do estado** da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice **de Desenvolvimento Humano (IDH)** de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que **o município de** Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o **PIB per capita** de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – **Produto Interno Bruto (PIB) per capita** de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do **PIB per capita**, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com



relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região **sul do Brasil**. Esta cidade, na região nordeste **do estado de Santa Catarina**, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). **O município de Joinville** pertence ao **estado de Santa Catarina**, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, **de acordo com** a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região **sul do país**, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior **PIB per capita de Santa Catarina**, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, **de acordo com** pesquisa, a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, **a cidade é sede** do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville **é uma das** mais desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, **de acordo com** seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento



, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saúdável” à mesma. Em Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre **as 10 melhores cidades para** se viver no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das **melhores cidades para** se viver no Brasil a posição de 23º colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre **as 23 melhores cidades para** se viver seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez **melhores cidades para** viver”, porém **está entre as** “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na **qualidade de vida** e desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construírem uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se **a cidade é** obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, **o município de** Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. **O município de** Cascavel, localizada no **oeste do estado** do Paraná, possui 68 anos de existência, e é considerada uma cidade jovem e promissora. Com uma área **de** 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, **de acordo com o** censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).



Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser **maior município do** oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região **sul do Brasil** (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, **de acordo com** consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). **Além disso, possui** 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, **de acordo com** as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram **ao longo de** sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros, que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na **qualidade de vida** com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCVEL, 1992,



p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por **São Caetano do Sul** com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível **que a cidade** possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – **Produto Interno Bruto** de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.



4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)

Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, **de acordo com** Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, **quais são as** intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos, pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.



4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)

O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, **de acordo com** a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) **qualidade de vida** e respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela **Organização das Nações Unidas (ONU, 2000)**. Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada **em relação às** metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002). Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes **para o desenvolvimento** da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, **de acordo com** os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram **a qualidade de vida da** população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer **qualidade de vida** e desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos desprendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a



participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida.

Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o **setor de** maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, **de acordo com o** tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: **como, por exemplo**, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o **Instituto de** Planejamento de Cascavel (IPC), **de acordo com** a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.



O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos



específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: **qualidade de vida** e bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. **A economia da** Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>; Acesso em 24 de março de 2020.



ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cascavel_pr>; Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012. Disponível em: <http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>; Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>; Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>; Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>; Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>; Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central de São



Paulo. São Paulo/SP: UNESP, 2004.

COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. As 50 melhores cidades do Brasil para se viver segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. Rio de Janeiro/RJ: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica de Santa Catarina aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>



/explica/pib.php>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.

IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.

IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.

IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>> Acesso em 06 de outubro de 2019.

KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.

LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. **Rio de Janeiro**/RJ: FGV Editora, 2009.

MAIORES E MELHORES. **As 10 melhores cidades** do Brasil para criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Elsevier, 2010.

NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>> Acesso em 10 de maio de 2020.

_____. Joinville é a 2º melhor cidade do Brasil para se viver, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>> Acesso em 07 de outubro de 2019.

PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Campus, 2004.

PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.

PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. **Rio de Janeiro**/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.

JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag-tipo-institucional=&tag-institucional=&pyli_after=&pyli>



_before=> Acesso em 08 de outubro de 2019.

_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. **Organização das Nações Unidas**. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. **Organização das Nações Unidas**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>. Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. **O que é IDH**. In: Revista de informações e debates do IPEA: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>. Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>. Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm >. Acesso em 25 de março de



2020.

URBAN. **Melhores cidades para** negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://www.maioresemelhores.com/melhores-cidades-para-viver-no-brasil> (1345 termos)

Termos comuns: 63

Similaridade: 0,44%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento
<https://www.maioresemelhores.com/melhores-cidades-para-viver-no-brasil>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice **de Desenvolvimento Humano** (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal



strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são



efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se



tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão **da cidade em** questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: **o que não é** PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, **levando em consideração** um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: **qualidade de vida**, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e **cada vez mais** se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).

A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas



idades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias



surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios **com mais de 20 mil habitantes** e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica **nacional ou estadual**. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar **as cidades brasileiras** para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde **o início da** elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias **a partir da** CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a

partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é **uma das mais** importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo



ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de qualidade de vida da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à qualidade de vida, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a qualidade de vida da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada no estado de Santa Catarina, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda **melhor cidade para se viver no Brasil** (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona **é uma referência** internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona **é uma referência** mundial em gestão municipal. **Com uma população de 1,6 milhão** de habitantes, chegando a **4,7 milhões de habitantes** dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e **a sexta maior** área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: **qualidade de vida**, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde **o início da** elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades **do mundo**: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação,



de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a **qualidade de vida** e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na **qualidade de vida**, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.

Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como



IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é **capital do estado** da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice **de Desenvolvimento Humano** (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que



conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste **do estado de Santa Catarina**, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O município de Joinville pertence ao estado **de Santa Catarina**, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada **a maior cidade do** estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região sul do país, sendo a sede **da região metropolitana** do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM **de** 0,809 (IBGE, 2019) **e** o maior PIB per capita **de Santa Catarina**, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda **melhor cidade para se viver no Brasil** (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, **a cidade é** sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a **região metropolitana de** Joinville é **uma das mais** desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saudável” à mesma. Em



Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez **idades do Brasil** melhores **para se viver** (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre **as 10 melhores cidades para se viver no Brasil** (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice **de Desenvolvimento Humano** (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre **as 10 melhores cidades para se viver no Brasil** até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking **das melhores cidades para se viver no Brasil** a posição de 23º colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre **as 23 melhores cidades para se viver** seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez **melhores cidades para viver**”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking **Maiores e Melhores** (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na **qualidade de vida e** desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construir uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se **a cidade é** obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste **do estado do** Paraná, possui 68 anos de existência, e é **considerada uma cidade** jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e **uma população de** 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).

Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos



econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, **a partir da** década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira **melhor cidade do** Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, **a partir da** década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na **qualidade de vida** com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCVEL, 1992, p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de



Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95).

A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por São Caetano do Sul com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que a cidade possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.

4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)



Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente ; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, **quais são as** intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos , pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.

4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)



O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) **qualidade de vida e** respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002).

Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a **qualidade de vida** da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer **qualidade de vida e** desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos despendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino



superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida. Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.

O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA



e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de



Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito **a partir da** apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal **de qualidade e**, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: **qualidade de vida e** bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m



/cascavel_pr>. Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a **região metropolitana de** Cascavel/PR. 2012.
Disponível em: <
http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>. Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em : <
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>. Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>. Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>>. Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central **de São Paulo**. São Paulo/SP: UNESP, 2004.



COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. **As 50 melhores cidades do Brasil para se viver** segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. **Rio de Janeiro/RJ**: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/menor-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica **de Santa Catarina** aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.
- LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. **Rio de Janeiro**/RJ: FGV Editora, 2009.
- MAIORES E MELHORES. As 10 melhores cidades do Brasil para criar seus filhos.** 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Elsevier, 2010.
- NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>>. Acesso em 10 de maio de 2020.
- _____. Joinville é a 2º **melhor cidade do Brasil para se viver**, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. **Rio de Janeiro**/RJ: Editora Campus, 2004.
- PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial **do Estado do Paraná**. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.
- PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. **Rio de Janeiro**/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.
- JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag=tipo-institucional=&tag=institucional=&pyli_after=&pyli_before=>. Acesso em 08 de outubro de 2019.



_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>; Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>; Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>; Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>; Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>; Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>; Acesso em 25 de março de 2020.



URBAN. **Melhores cidades para** negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: [PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc](#) (12978 termos)

Arquivo 2: <https://exame.com/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu> (912 termos)

Termos comuns: 31

Similaridade: 0,22%

O texto abaixo é o conteúdo do documento [PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc](#). **Os termos em vermelho foram encontrados no documento** <https://exame.com/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice **de Desenvolvimento Humano** (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and



the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão



sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a



verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o **que não é** PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: **qualidade de vida**, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).



A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas cidades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a



outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a



partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de **qualidade de vida** da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à **qualidade de vida**, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a **qualidade de vida** da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada no estado de Santa Catarina, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade **para se viver** no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante **para o seu** crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: **qualidade de vida**, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades



do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação, de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Companys (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a **qualidade de vida** e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na **qualidade de vida**, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.



Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é capital do estado da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com



relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste do estado de Santa Catarina, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O município de Joinville pertence ao estado de Santa Catarina, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região sul do país, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior PIB per capita de Santa Catarina, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda melhor cidade **para se viver** no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, a cidade é sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville é uma das mais desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento



, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saúdável” à mesma. Em Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez **idades do Brasil** melhores **para se viver** (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre **as 10 melhores cidades para se viver** no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice **de Desenvolvimento Humano** (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre **as 10 melhores cidades para se viver** no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das melhores cidades **para se viver** no Brasil a posição de 23º colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre **as 23 melhores cidades para se viver** seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez melhores cidades para viver”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na **qualidade de vida e** desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construírem uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se a cidade é obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná, possui 68 anos de existência, e é considerada uma cidade jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).



Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na **qualidade de vida** com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCVEL, 1992,



p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por **São Caetano do Sul** com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que a cidade possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.



4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)

Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, quais são as intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos, pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.



4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)

O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) **qualidade de vida e** respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização **das Nações Unidas** (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida **pela ONU**.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas **com base nos** livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002). Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a **qualidade de vida** da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer **qualidade de vida e** desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos desprendidos no PDM, **o que o** mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a



participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida.

Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis.

Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o **Instituto de** Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.



O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos



específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: **qualidade de vida e** bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cascavel_pr>; Acesso em 25 de março de 2020.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>; Acesso em 08 de outubro de 2019.
- AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.
- ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012. Disponível em: <http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>; Acesso em 20 de julho de 2019.
- BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Rio, 2003.
- BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.
- _____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.
- _____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>; Acesso em 25 de março de 2020.
- _____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>; Acesso em 25 de março de 2020.
- BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.
- CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>; Acesso em 25 de março de 2020.
- _____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>; Acesso em 26 de março de 2020.
- _____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.
- _____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>; Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>; Acesso em 25 de março de 2020.
- CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.
- COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.
- COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central de São



Paulo. **São Paulo/SP**: UNESP, 2004.

COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. **As 50 melhores cidades do Brasil para se viver segundo a ONU**. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. **Rio de Janeiro/RJ**: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica de Santa Catarina aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. **São Paulo/SP**: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>



/explica/pib.php>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.

IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.

IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.

IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>> Acesso em 06 de outubro de 2019.

KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. **São Paulo/SP**: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. **São Paulo/SP**: Atlas S.A, 2003.

LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. **Rio de Janeiro/RJ**: FGV Editora, 2009.

MAIORES E MELHORES. **As 10 melhores cidades do Brasil para** criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Elsevier, 2010.

NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>> Acesso em 10 de maio de 2020.

_____. Joinville é a 2º melhor cidade **do Brasil para se viver**, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>> Acesso em 07 de outubro de 2019.

PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Campus, 2004.

PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.

PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. **Rio de Janeiro/RJ**: Jorge Zahar Editor, 1998.

JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag-tipo-institucional=&tag-institucional=&pyli_after=&pyli>



_before=> Acesso em 08 de outubro de 2019.

_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>. Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. Rio de Janeiro/RJ: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>. Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>. Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm >. Acesso em 25 de março de



2020.

URBAN. Melhores cidades para negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>;. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. **São Paulo/SP**: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://www.ibge.gov.br> (690 termos)

Termos comuns: 12

Similaridade: 0,08%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento <https://www.ibge.gov.br>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal



strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são



efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se



tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis **em relação à** performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: qualidade de vida, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).

A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas



idades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias



surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a

partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo



ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de qualidade de vida da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à qualidade de vida, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a qualidade de vida da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada no estado de Santa Catarina, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação,



de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na qualidade de vida, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.

Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como



IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é capital do estado da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que



conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste do estado de Santa Catarina, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O município de Joinville pertence ao estado de Santa Catarina, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região sul do país, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior PIB per capita de Santa Catarina, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, a cidade é sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville é uma das mais desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saudável” à mesma. Em



Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das melhores cidades para se viver no Brasil a posição de 23ª colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre as 23 melhores cidades para se viver seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez melhores cidades para viver”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na qualidade de vida e desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construir uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se a cidade é obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná, possui 68 anos de existência, e é considerada uma cidade jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).

Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos



econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na qualidade de vida com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCABEL, 1992, p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de



Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por São Caetano do Sul com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que a cidade possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.

4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)



Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente ; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, quais são as intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos , pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.

4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)



O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002).

Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a qualidade de vida da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer qualidade de vida e desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos despendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino



superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida. Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.

O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA



e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de



Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria.

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: qualidade de vida e bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m



/cascavel_pr>. Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012.
Disponível em: <
http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>. Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em : <
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>. Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>. Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>>. Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central de **São Paulo**. **São Paulo/SP**: UNESP, 2004.



COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. As 50 melhores cidades do Brasil para se viver segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. Rio de Janeiro/RJ: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>> Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica de Santa Catarina aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>> Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em:<<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>> Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. **São Paulo/SP**: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. **São Paulo/SP**: Atlas S.A, 2003.
- LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. **Rio de Janeiro/RJ**: FGV Editora, 2009.
- MAIORES E MELHORES. As 10 melhores cidades do Brasil para criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Elsevier, 2010.
- NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>>. Acesso em 10 de maio de 2020.
- _____. Joinville é a 2º melhor cidade do Brasil para se viver, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. **Rio de Janeiro/RJ**: Editora Campus, 2004.
- PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.
- PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. **Rio de Janeiro/RJ**: Jorge Zahar Editor, 1998.
- JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag-tipo-institucional=&tag-institucional=&pyli_after=&pyli_before=>. Acesso em 08 de outubro de 2019.



_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>; Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. Rio de Janeiro/RJ: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>; Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>; Acesso em 25 de março de 2020.



URBAN. Melhores cidades para negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. **São Paulo/SP**: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://downloads.ibge.gov.br> (87 termos)

Termos comuns: 7

Similaridade: 0,05%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento
<https://downloads.ibge.gov.br>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal



strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são



efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se



tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para **todas as áreas** de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: qualidade de vida, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).

A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas



idades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias



surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a

a partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo



ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de qualidade de vida da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à qualidade de vida, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a qualidade de vida da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada no estado de Santa Catarina, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação,



de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na qualidade de vida, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.

Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como



IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é capital do estado da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que



conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste do estado de Santa Catarina, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O município de Joinville pertence ao estado de Santa Catarina, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região sul do país, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior PIB per capita de Santa Catarina, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, a cidade é sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville é uma das mais desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saudável” à mesma. Em



Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das melhores cidades para se viver no Brasil a posição de 23ª colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre as 23 melhores cidades para se viver seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez melhores cidades para viver”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na qualidade de vida e desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construir uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se a cidade é obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná, possui 68 anos de existência, e é considerada uma cidade jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).

Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos



econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na qualidade de vida com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCABEL, 1992, p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de



Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por São Caetano do Sul com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que a cidade possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.

4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)



Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente ; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, quais são as intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos , pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.

4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)



O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002).

Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a qualidade de vida da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer qualidade de vida e desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos despendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino



superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno **é possível fazer** uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida.

Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.

O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA



e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de



Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria.

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: qualidade de vida e bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m



/cascavel_pr>. Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012.
Disponível em: <
http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>. Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. Rio de Janeiro/RJ: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em : <
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>. Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>. Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>>. Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. Rio de Janeiro/RJ: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central de São Paulo. São Paulo/SP: UNESP, 2004.



- COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.
- DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.
- DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.
- _____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.
- DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.
- EXAME. As 50 melhores cidades do Brasil para se viver segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. Rio de Janeiro/RJ: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.
- G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- _____. Joinville é a cidade mais rica de Santa Catarina aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.
- GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.
- HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.
- HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- _____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- _____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.** 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.
- _____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.** 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.
- LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. Rio de Janeiro/RJ: FGV Editora, 2009.
- MAIORES E MELHORES. As 10 melhores cidades do Brasil para criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. Rio de Janeiro/RJ: Editora Elsevier, 2010.
- NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>>. Acesso em 10 de maio de 2020.
- _____. Joinville é a 2º melhor cidade do Brasil para se viver, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. Rio de Janeiro/RJ: Editora Campus, 2004.
- PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.
- PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.
- JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag-tipo-institucional=&tag-institucional=&pyli_after=&pyli_before=>. Acesso em 08 de outubro de 2019.



_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>; Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. Rio de Janeiro/RJ: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>; Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>; Acesso em 25 de março de 2020.



URBAN. Melhores cidades para negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://www.joinville.sc.gov.br/coronavirus> (234 termos)

Termos comuns: 7

Similaridade: 0,05%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento <https://www.joinville.sc.gov.br/coronavirus>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal



strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, **no município de** Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são



efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se



tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: qualidade de vida, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).

A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas



idades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias



surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona **a partir de** um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a

a partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo



ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de qualidade de vida da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à qualidade de vida, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a qualidade de vida da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada no estado de Santa Catarina, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação,



de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na qualidade de vida, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.

Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como



IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é capital do estado da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que **a partir de 1991** a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que



conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do **município de Joinville**, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste do estado de Santa Catarina, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O **município de Joinville** pertence ao estado de Santa Catarina, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região sul do país, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior PIB per capita de Santa Catarina, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, a cidade é sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville é uma das mais desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. **A partir de 2003**, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saudável” à mesma. Em



Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos despendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das melhores cidades para se viver no Brasil a posição de 23ª colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante **em relação a** parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre as 23 melhores cidades para se viver seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez melhores cidades para viver”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na qualidade de vida e desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construir uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se a cidade é obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná, possui 68 anos de existência, e é considerada uma cidade jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).

Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos



econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. **A partir de 1975**, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF **a partir de 1988** para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na qualidade de vida com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCVEL, 1992, p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de



Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por São Caetano do Sul com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que a cidade possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.

4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)



Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente ; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, quais são as intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos , pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.

4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)



O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002).

Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a qualidade de vida da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer qualidade de vida e desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos despendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino



superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida.

Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.

O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA



e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de



Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: qualidade de vida e bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m



/cascavel_pr>. Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012.
Disponível em: <
http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>. Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. Rio de Janeiro/RJ: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em : <
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>. Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>. Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>>. Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. Rio de Janeiro/RJ: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central de São Paulo. São Paulo/SP: UNESP, 2004.



COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. As 50 melhores cidades do Brasil para se viver segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. Rio de Janeiro/RJ: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica de Santa Catarina aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. **Prefeitura de Joinville**. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.
- LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. Rio de Janeiro/RJ: FGV Editora, 2009.
- MAIORES E MELHORES. As 10 melhores cidades do Brasil para criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. Rio de Janeiro/RJ: Editora Elsevier, 2010.
- NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>>. Acesso em 10 de maio de 2020.
- _____. Joinville é a 2º melhor cidade do Brasil para se viver, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. Rio de Janeiro/RJ: Editora Campus, 2004.
- PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.
- PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.
- JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag=tipo-institucional=&tag=institucional=&pyli_after=&pyli_before=>. Acesso em 08 de outubro de 2019.



_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>; Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. Rio de Janeiro/RJ: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>; Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>; Acesso em 25 de março de 2020.



URBAN. Melhores cidades para negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>; Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://www.joinville.sc.gov.br> (228 termos)

Termos comuns: 1

Similaridade: 0%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento
<https://www.joinville.sc.gov.br>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal



strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são



efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se



tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: qualidade de vida, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).

A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas



idades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias



surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a

partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo



ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de qualidade de vida da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à qualidade de vida, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a qualidade de vida da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada no estado de Santa Catarina, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação,



de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Compans (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na qualidade de vida, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.

Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como



IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é capital do estado da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que



conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste do estado de Santa Catarina, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O município de Joinville pertence ao estado de Santa Catarina, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região sul do país, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior PIB per capita de Santa Catarina, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, a cidade é sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville é uma das mais desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmeccânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saudável” à mesma. Em



Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das melhores cidades para se viver no Brasil a posição de 23ª colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre as 23 melhores cidades para se viver seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez melhores cidades para viver”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na qualidade de vida e desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construir uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se a cidade é obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná, possui 68 anos de existência, e é considerada uma cidade jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).

Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos



econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na qualidade de vida com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCABEL, 1992, p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de



Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por São Caetano do Sul com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que a cidade possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.

4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)



Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente ; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, quais são as intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos , pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.

4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)



O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002).

Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a qualidade de vida da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer qualidade de vida e desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos despendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino



superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setorizar a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida.

Dentro da proposta do PG 2016, setorizar a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis. Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.

O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA



e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de



Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: qualidade de vida e bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m



/cascavel_pr>. Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012.
Disponível em: <
http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>. Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. Rio de Janeiro/RJ: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em : <
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>. Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>. Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>>. Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. Rio de Janeiro/RJ: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central de São Paulo. São Paulo/SP: UNESP, 2004.



COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. As 50 melhores cidades do Brasil para se viver segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. Rio de Janeiro/RJ: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica de Santa Catarina aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 24 de março de 2020.



- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.
- IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. **Prefeitura de Joinville**. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.
- KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.
- LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. Rio de Janeiro/RJ: FGV Editora, 2009.
- MAIORES E MELHORES. As 10 melhores cidades do Brasil para criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.
- MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. Rio de Janeiro/RJ: Editora Elsevier, 2010.
- NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>>. Acesso em 10 de maio de 2020.
- _____. Joinville é a 2º melhor cidade do Brasil para se viver, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.
- PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. Rio de Janeiro/RJ: Editora Campus, 2004.
- PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.
- PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.
- JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag-tipo-institucional=&tag-institucional=&pyli_after=&pyli_before=>. Acesso em 08 de outubro de 2019.



_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>; Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. Rio de Janeiro/RJ: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>; Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>; Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>; Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>; Acesso em 25 de março de 2020.



URBAN. Melhores cidades para negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel



=====

Arquivo 1: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc (12978 termos)

Arquivo 2: <https://www.sonoticiaboa.com.br/2020/04/27/10-melhores-cidades-morar-brasil-veja-ranking> (196 termos)

Termos comuns: 0

Similaridade: 0%

O texto abaixo é o conteúdo do documento PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL O CASO DE CASCAVELPR.doc. Os termos em vermelho foram encontrados no documento

<https://www.sonoticiaboa.com.br/2020/04/27/10-melhores-cidades-morar-brasil-veja-ranking>

=====

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: O CASO DE CASCAVEL/PR

HERMOSO, Rafael Cerioli.

DIAS, Solange Irene Smolarek.

ZANON, Roberto

Resumo

O setor público passa por amplas mudanças a fim de oferecer uma melhoria na qualidade de gestão. Em vista disso, a presente pesquisa buscou entender a relação do planejamento estratégico municipal com os atuais planos utilizados no município de Cascavel, no estado do Paraná, utilizando como base de entendimento dois correlatos, sendo um nacional e outro internacional. A eficiência, eficácia e efetividade sobre os atuais planos são observadas com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetros. A hipótese de que em Cascavel há planejamento estratégico municipal – PEM – é refutada. Apesar de não haver PEM, durante a pesquisa é comprovada a utilização de conceitos de planejamento estratégico na gestão municipal, pois o município possui outros instrumentos com tais conceitos, como o plano diretor, o plano de governo e o plano plurianual, apresentados na pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; Gestão pública; Cascavel/PR

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: THE CASE OF CASCAVEL/PR

ABSTRACT

The public sector goes through wide changes in order to offer improvement in the quality of the administration. With that in mind, this research aimed to understand the relation of municipal strategic planning and the current plans used in the city of Cascavel, in the state of Paraná, using as a base of understanding two correlatives, one national and the other international. Efficiency, efficacy and effectiveness over the current plans are observed by employing the Human Development Index (HDI) and



the Gross Domestic Product (GDP) as parameters. The hypothesis that in Cascavel there is a municipal strategic planning – MSP – is refuted. Although there is no MSP, throughout this research the use of strategic planning concepts in the municipal administration is confirmed, for the city possesses other instruments with such concepts, such as Master Plan, Governmental Planning and the Multiannual Budget Plan, presented in this research.

KEYWORDS: Strategic planning; Public administration; Cascavel/PR

1 INTRODUÇÃO

A justificativa para o tema deste artigo é observada em um momento econômico em que a maior parte das ações de gestão municipal ocorrem com a falta de planejamento. Os gastos públicos mal direcionados são a principal ameaça à gestão pública. Com base nessa afirmação, Queiroz (2012, p. 42) discorre que o conflito na alocação de recursos públicos está relacionado com as decisões políticas para tais, sendo que é visível que há excessos de recursos em uma determinada área e há falta em outras. Para isso, existem atualmente diversas leis e métodos a serem empregados pelos gestores, objetivando-se excelência na administração pública. Um dos métodos disponíveis é o Planejamento Estratégico (PE), traçando assim uma rota que o município deve seguir para atingir seus objetivos.

No Brasil, nos planos de governo dos candidatos a prefeitos, geralmente, não são levados em conta os planos diretores municipais, bem como diretrizes de estratégias antes elaboradas. Segundo Buriol (2005, p. 35), o mais importante é sempre pensar nas próximas gerações e não focar os esforços somente para as próximas eleições. Em outras palavras, é como se a cada governo todo o processo seja recomeçado, geralmente de quatro em quatro anos, conforme mandato do eleito.

No estado do Paraná, é notável e exemplar o exercício de planejamento por parte das cidades em relação ao restante da nação. Uma amostra desta afirmação é a lei sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual – Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, nº 7276) –, que determina parâmetros para elaboração do plano diretor para as cidades paranaenses. Essa lei acaba interferindo no destino das cidades, definindo até mesmo sua vocação consolidadora através da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Um exemplo disso é o plano diretor elaborado em 2007 (DIAS et al., 2007, p. 236) do município de Capanema, que em uma de suas diretrizes aproveita para definir a vocação de Capanema como uma cidade também turística, se souber aproveitar os recursos naturais (cachoeiras e turismo rural).

Sendo assim, no município de Cascavel, por ser um polo de investimentos e desenvolvimento regional, considerado também o município sede da região metropolitana de Cascavel, é justificada a verificação da existência do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e a verificação de sua aplicabilidade na atualidade. A escolha de Cascavel como estudo de caso é por conta do seu crescimento acelerado nos últimos anos, sendo este município, em 2018, o terceiro maior polo de desenvolvimento do estado, a terceira melhor cidade do estado para se fazer negócios e a vigésima terceira melhor no país nesse aspecto (URBAN, 2018).

Portanto, o problema da pesquisa é a seguinte indagação: “Atualmente, na administração municipal de Cascavel, utiliza-se, com efetividade, das ferramentas do planejamento estratégico?”.

Acredita-se como possível resposta ao problema da pesquisa, a hipótese de que há em Cascavel a utilização de ferramentas do PE, sendo empregadas com efetividade. Objetivando a resposta à problemática acima descrita, se apresenta por objetivo geral: verificar se as ferramentas do PE estão



sendo utilizadas na administração do município de Cascavel na gestão 2017–2020, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Para se atingir o objetivo geral e responder o questionamento apresentado, são propostos os objetivos específicos: I) Definir o que é PE e quais suas ferramentas; II) Apresentar o PEM; III) Resgatar historicamente a utilização do PE em Cascavel/PR; IV) Verificar quais ferramentas do PE estão sendo utilizadas na cidade em questão; V) Analisar se as ferramentas utilizadas na atual gestão (2017-2020) possuem efetividade; VI) Responder ao problema da pesquisa comprovando ou refutando a hipótese inicial. A pesquisa apresenta como marco teórico:

[...] O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. (REZENDE, 2006, p. 89).

A fim de parametrizar a pesquisa, foram utilizados métodos de embasamento com referencial de livros e artigos para o desenvolvimento da pesquisa científica, realizada com base de conceitos, orientada por buscas de conteúdo literário, no qual há uma compreensão, descrição e o significado da tal pesquisa, algo mais aprofundado, explicativo para os leitores (LAKATOS E MARCONI, 2003).

O artigo está estruturado da seguinte maneira: no segundo título, uma união de informações acerca do tema, compondo a revisão bibliográfica. Em seguida, apresentação de dois correlatos: Barcelona e Joinville. No quarto título, é apresentado o caso Cascavel no estado do Paraná. Finaliza-se o artigo com análises e conclusões sobre o tema.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta pesquisa inicia-se através de base teórica em dois tipos de pesquisa: 1) conectadas ao urbanismo e ao planejamento municipal; 2) conceitos teóricos ligados ao PE, que, em sua maioria, pertencem à área da administração.

Em relação a isso, é importante salientar algumas definições das palavras centrais deste trabalho, sendo elas: estratégia e planejamento. Para começar, segundo Lobato et al. (2009, p.19), pela palavra estratégia, do grego, *strategós*, sendo *stratos* “exército” e *ago* “liderança” ou “comando”. Em suma, de acordo com Lobato et al. (2009, p. 20), estratégia é alcançar um determinado desempenho competitivo.

Ainda em definições de conceitos, para a palavra planejamento encontra-se no dicionário Aurélio (2014) como sendo uma planificação de; criar a planta de; programar; demonstrar um propósito para realizar alguma tarefa. Assim, na união das duas palavras, planejamento e estratégia, têm o propósito de alcançar um objetivo específico de maneira programada, ou seja: com o começo, meio e fim calculado.

Desta forma, na literatura da temática apresentada, tem-se acesso ao marco teórico da pesquisa, que se resume à frase de Rezende (2006), em seu artigo: PEM como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense.

A base, como a própria leitura do texto de Rezende (2006) apresenta, é o ato de prevenir o futuro de maneira centrada, com base em fundamentos teóricos e práticos, bem como sustentada sob uma forte base de dados para análise e perspectivas.

Fato é que existem variadas maneiras de planejar algo específico, principalmente em se tratando de um determinado município ou região. Para isso, é necessário entender o contexto do espaço a ser estudado, para então encaixar os dados obtidos dentro do processo de estudo teórico, a fim de que se possa ter uma metodologia de aplicação dos conceitos de PE para efetivar uma performance adequada.

Em se tratando de ferramentas do PE, é visto aqui uma breve introdução do que possui de amostra para a



verificação neste trabalho. É possível também salientar que há uma abordagem muito mais ampla em se tratando do planejamento municipal em si. São variadas as intercorrências que podem ou não resultar na necessidade de ajustes conforme a demanda municipal a longo, médio e curto prazo.

Sendo assim, segundo Pfeiffer (2000, p. 7), o PEM tem somente uma serventia: tornar um município mais competente em suas gestões, seja por meio de distribuição adequada de recursos humanos ou financeiros, ou então, por meio de políticas públicas que classifiquem os melhores benefícios para a população em geral. Em geral, o PEM procura centralizar as ideias de ações de cada secretaria municipal, buscando traçar objetivos para todas as áreas de gestão municipal, coordenando a curto, médio e longo prazo, considerando as variáveis de cada secretaria.

Como dito, por possuir variáveis em relação à performance municipal, algumas diretrizes nunca devem ser esquecidas, como cita Rezende (2006, p. 97), sendo a vocação do município, as leis federais, estaduais e municipais que regem a boa conduta, o PDM, a ampla visão da cidade em questão, entre outros.

Com essa perspectiva bibliográfica sobre o assunto, é necessário compreender uma questão importante sobre o tema: o que não é PEM. O PE, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) não é um plano da gestão pública municipal, um plano diretor ou urbanístico e nem um PG. Por envolver toda a sociedade, levando em consideração um tempo maior do assumido pelos governos (quatro anos), o PE passa a ser um norteador para a gestão pública municipal. Mais adiante, será explicado como o PE funciona, e sua utilização na gestão pública municipal.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para obter uma inserção sobre a temática, é válido expor uma situação que ocorreu na década de 1970, que foi o estopim para uma prática na gestão municipal no âmbito mundial. Esse fato foi a crise global daquela década, que teve como reflexo em todo o mundo uma drástica mudança na maneira de se gerenciar estados e municípios. Segundo Fernandes (2008, p. 317), foi nesse período que grupos de interesse pressionavam seus governos em busca de políticas públicas que atendessem suas demandas. Dessa maneira, variados governos municipais passaram a impulsionar, de alguma maneira, a gestão e administração de suas cidades, procurando proporcionar aos seus habitantes: qualidade de vida, bem-estar social e sustentabilidade. Uma prática conhecida naquele momento era o PE de empresas, que passou a ser utilizado na administração pública. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 6), em se tratando de PE, encontra-se muito de suas ferramentas sendo aplicadas em organizações privadas, e cada vez mais se pode dizer que estas mesmas ferramentas vão de encontro aos interesses de cidades como um todo. São mundialmente conhecidas e, por inúmeras vezes, capazes de objetivar a mesma necessidade que o urbanismo procura em relação ao condicionamento das cidades.

Em vista disso, cada pilar dos fundamentos arquitetônicos apresenta uma correlação com a temática apresentada. Iniciando por uma análise das tecnologias da construção, pode-se enfatizar Martha (2010, p. 1), que em seu livro sobre análise de estruturas ressalta que em qualquer tipo de estrutura, ela deve atender todas as necessidades para as quais ela será construída, satisfazendo condições mínimas, como segurança, utilização, economia, ambiental, estética, construtiva e legal. Dessa mesma maneira, fazendo uma conexão com o tema apresentado, se pode salientar que uma cidade trabalha assim como um sistema estrutural, cada ponto possui suas eficiências e suas fraquezas, mas no final, todos devem cumprir a mesma função: manter o sistema funcionando. Por fim, para manter o contexto, no PE, cada um dos gestores é responsável por uma área específica, e todas devem ter o mesmo rumo e o mesmo propósito de destino (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 10).



A tendência é a mesma em relação aos espaços públicos, pois segundo Colin (2000, p. 94), em pequenas cidades, todos os equipamentos urbanos e espaços são utilizados por igual entre as classes sociais que ali vivem. Dentro de um perímetro urbano é necessário fazer o PE desses espaços, os quais são incumbidos de variadas possibilidades e diretrizes, visto que eles possuem diversos fatores relevantes que são levados em consideração, como os de ordem física, técnica, histórica, teórica e da utilização, sendo que além de todos esses fatores, agregam-se fatores da gestão pública e viabilidade de implantação (BRAGA, 2003, p. 19). Em um comparativo com uma intervenção urbana, o PE deve abordar todas essas questões e sempre deve considerar todas as questões que já existem há anos no local a ser tratado. Segundo Lobato et al. (2009, p. 21), a estratégia pode ser tratada como um padrão, isto é, uma consistência das ações ao longo do tempo, assim como as variadas escolas arquitetônicas apresentaram padrões projetuais ao longo de sua história.

É possível apreciar sobre inúmeros teóricos de fundamentos arquitetônicos para encontrar embasamento sobre o tema, mas em destaque, pode-se colocar os estudiosos do urbanismo como ênfase deste trabalho. A estreita relação em planejar um município, com suas ligações urbanísticas é um para outro assim como uma receita de bolo: cada condimento (teórico) vai apresentar uma finalidade previamente testada e aprovada para produzir um bolo (cidade) aceito por todos (população).

Segundo Dias (2005, p. 23), o objetivo da criação das cidades é aumentar o bem-estar e o nível de socialização nas diversas etapas da civilização. Fato que nas cidades é onde o ser humano passa a exercer a condição de cidadão, participando ativamente da melhora de sua comunidade. Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 13) afirmam que uma cidade é composta de vários agentes (empresas, associações, mídia, governo, etc.) que, juntos, devem formar uma perspectiva de futuro para melhor atender a necessidade da população. Sendo assim, segundo os autores, com todas essas características e particularidades, é ocasionalmente normal dizer que sem adequação e progressão uma cidade é passível de caminhar a passos largos, porém sem um destino em geral. Posto isto, os próximos subtítulos tratarão melhor sobre os fatores culminantes do PEM.

2.2 O PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PE abrange algumas etapas, sendo elas, segundo Rezende e Castor (2005, p. 25), uma a sequência da outra, possuindo como base quatro passos fundamentais, responsáveis em dar um bom encaminhamento às informações obtidas, bem como são amplamente utilizados no meio empresarial. São os quatro passos: o diagnóstico, a formulação, a implantação e a atualização.

O diagnóstico é o primeiro passo e o mais importante pelo seguinte fator: se caso esta etapa for executada de maneira equivocada, pode acarretar uma série de problemas de informações, bem como em um completo desastre a formulação do PE municipal. Neste sentido, segundo Buriol (2005, p. 59) são recolhidas características como estatísticas populacionais dos bairros, fatores financeiros de cada região do município, e aspectos acerca do mesmo, a fim de se quantificar sua atual situação e predispor parâmetros de análises.

A formulação, segundo Lobato et al. (2009, p. 101), é a compilação dos dados obtidos em diagnóstico, já os separando em suas devidas finalidades e conceitos (dados demográficos, sociopolíticos, tecnológicos e econômicos), que serão utilizados para objetivar as estratégias e os programas estratégicos a serem adotados.

A implantação passa a ser feita a partir do momento que todas as variáveis internas e externas do ambiente a ser analisado forem bem definidas, traçadas e apreciadas de modo a uma complementar a



outra e, assim, fornecer alternativas estratégicas para resolver os problemas dinâmicos (todos os dias surgem novas patologias a serem sanadas, como uma pandemia, por exemplo) do município (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 30). Consiste em colocar em prática todas as análises e por fim verificar o andamento das mesmas. Esta seria considerada a última etapa: porém, como qualquer situação de empresas e municípios, os fatores e circunstâncias sempre se alteram ao decorrer do tempo, necessitando de uma modernização do PE municipal.

Essa atualização (última e constante etapa), segundo Lobato et al. (2005), deve ser feita para manter sempre o PE em sintonia com o que está acontecendo no cotidiano da sociedade. Sua importância é extrema, pois de nada adianta um plano de ação onde as variáveis, os dados e aspectos estejam em desconformidade com o que se encontra na realidade. Assim como um PDM que se renova de dez em dez anos, o PE também deve ser analisado e formulado através de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 201), que servem para verificar se a meta foi ou não atingida.

2.3 OS PLANOS UTILIZADOS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O PEM é voltado para os gestores com o intuito de conceder ferramentas para aperfeiçoar a gestão pública municipal e o mesmo não se tornou amplamente utilizado no Brasil, abrindo assim, precedente para a criação de leis e planos que guiassem os prefeitos. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 23) leis como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal (LOM) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) também servem como norteadores de um planejamento.

A LDO (regida pela LRF) é um planejamento de curto prazo e estabelece prioridades para a administração em relação ao ano seguinte. Esta lei foi inserida na constituição de 1988, servindo de base e um pequeno planejamento para as gestões municipais, estaduais e federais. Já a LRF é instituída ampliando as informações que devem constar na LDO e obrigando os gestores a serem cuidadosos em relação aos gastos públicos, viabilizando a gestão subsequente com uma “saúde” financeira previamente estabelecida. A LOM estabelece critérios obrigatórios a serem seguidos pela LDO (BRASIL, 2020).

A LOA é um documento legal que prevê as receitas e despesas do governo durante um ano. A composição é composta por três documentos: a LDO (não trata de montante de recursos), o PPA (feito no segundo ano de gestão, para os próximos quatro anos sendo aqui aparecendo alguns valores) e a LOA (detalhando os valores financeiros de cada ano). O orçamento é elaborado pela equipe financeira da prefeitura, e passa pelo aval da câmara de vereadores, alterando e emendando o que achar importante na mesma. Após passagem na câmara, retorna nas mãos do prefeito, que pode vetar ou sancionar. (QUEIROZ, 2012, p. 158).

O tribunal de contas é responsável em avaliar se está sendo cumprido ou não o orçamento. Se acaso o governo descumprir algumas dessas etapas e o que está proposto nela, automaticamente ele acaba em responder por crime de responsabilidade fiscal, onde será avaliado e julgado.

Em suma, em curto prazo serve a lei de diretrizes orçamentárias, em médio prazo a competência do PPA e em longo prazo os planos estratégicos, visto o fato de que poucas leis federais recomendam sobre essa ênfase em planejar em longo prazo. Segundo Pfeiffer (2011, p. 11), o PEM, diferentemente do PE em setor privado, tem a visão determinada pela política, genérica e muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis. De 1988 (quando foi elaborada a Constituição Federal – CF) até o presente momento, essas leis evoluíram e aperfeiçoaram planos, dando diretrizes para os mesmos, e forneceram o que hoje é conhecido em várias gestões municipais, como o PDM, PPA e o PG.



2.3.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

Planejar a cidade para que esta inclua todos os seus cidadãos, agregando todos os setores sociais, políticos e econômicos, é encargo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) que oferece como ferramenta os Planos Diretores Municipais - PDM (CIDADES, 2004, p. 8). O PDM é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que possuam interesse turístico, ambiental, metropolitano ou de influência econômica nacional ou estadual. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Esta lei culminou na forte carência que havia até então, a de organizar as cidades brasileiras para seguirem padrões de crescimento, sustentabilidade, infraestrutura urbana e saneamento. Sua abrangência deve ser a do município como um todo, e não somente parcial ou de algum bairro específico. A função social do PDM, segundo Hardt e Hardt (2005) é: fazer cumprir a função social da propriedade; justiça e igualdade social; sustentabilidade no desenvolvimento; participação popular e o completo funcionamento das tarefas sociais da cidade.

De acordo com Villaça (2001, p. 238) o PDM funciona a partir de um diagnóstico do município, com uma específica coleta de dados, que, após análise aprofundada passa a oferecer soluções no âmbito socioeconômico, organização espacial e infraestrutura, definidas em propostas de curto e médio prazo, aprovadas através de lei municipal.

O PDM é o primeiro passo para reconhecer a realidade da situação do município. Sua execução deve ser técnica, aprimorada, realista e principalmente incluir a participação popular. Suas informações servem de base técnica para os próximos dez anos, visto o fato de que cada PDM é elaborado dentro deste período, acarretando improbidade administrativa caso isso não ocorra. O Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades) recomenda que os representantes do executivo, legislativo e população participem desde o início da elaboração do PDM, para evitar alterações substanciais e atrasos em sua formulação (CIDADES, 2004, p.17).

2.3.2 Plano de Governo (PG)

A estratégia começa cedo para um político com disposição para se inserir em algum cargo municipal do executivo. Políticos precisam criar estratégias de campanha para serem eleitos, e se obtiverem sucesso, estratégias legislativas e de gestão serão utilizadas (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 26). Sendo assim, o PG é elaborado pelo candidato a cargo público do poder executivo, com a intenção de informar a população sobre suas intenções se caso for eleito. Assim, o PG exhibe quais serão as prioridades dos problemas a serem enfrentados pelo governante em seu mandato e, segundo Queiroz (2012, p. 169) é fundamental que no PG, os candidatos esbocem suas preferências de maneira coerente e realista (nada adianta um PG formulado de maneira que as finanças do município não deem conta de executá-lo). Em vista disso, é extremamente importante a população avaliar o PG dos candidatos, e principalmente entender o que pode ou não ser viável na concepção do mesmo. O PG é, em suma, o plano que regulamenta diretrizes empreendedoras e políticas para o município, dando destaque para questões que o candidato avaliou serem importantes para o desenvolvimento do município (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 37). Assim, o PG e o PDM são duas ferramentas estratégicas da gestão municipal, que juntamente com o PPA, formam o ciclo de administração municipal no Brasil.

2.3.3 Plano Plurianual (PPA)



O PPA é uma das primeiras ferramentas de planejamento municipal a serem obrigatórias a partir da CF de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 165). Nesta pesquisa são definidas três leis, sendo elas a Lei do PPA, LDO e a LOA. O PPA é elaborado a cada quatro anos, sendo sua abrangência de três anos de uma gestão e um ano da outra, possibilitando assim que os eleitos sempre comecem seu mandato no último ano do PPA da última gestão. O PPA é uma ferramenta do PEM que traça objetivos e ações da administração municipal, porém, com maior relação às finanças e fatores econômicos do município, sendo a partir dele o domínio da LDO e LOA.

O PPA, segundo Queiroz (2012, p. 159) estabelece os seguintes objetivos: receitas previstas (discorre sobre todas as receitas que o município vai receber ao longo dos quatro anos do PPA), programas de governo (quantifica metas para diversas áreas, usualmente em números e unidades de medida para cada meta); ações de programa (separa em valores monetários e destina o quanto para realizar cada meta disposta em programas de governo); ações por função e subfunção (detalha ainda mais os valores definidos em ações especificando cada ponto dentro da meta); e objetivos do milênio (são objetivos gerais, genéricos, mas que servem de escopo para um bem maior).

Dentre as cinco partes do PPA, talvez a mais didática relacionada à PEM seja justamente os Objetivos Do Milênio (ODMs). Estes servem de diretrizes à longo prazo (em torno de 15 anos) e são utilizados parâmetros dentro desses objetivos para saber como se encontrava anteriormente o mesmo, bem como se encontra na atualidade e qual a evolução que necessita ter para uma percepção de melhoria (DIAS e DIAS, 2008, p. 22).

À longo prazo o PPA tem essas metas como base, porém vale ressaltar as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final), e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas) segundo Queiroz (2012, p. 160).

Novamente vale lembrar que é no PPA que as questões econômicas são estimadas, levando como base real a receita e despesas do município.

2.4 OS PARÂMETROS UTILIZADOS

Para se obter um bom PEM, precisa-se estabelecer os quatro passos até aqui fundamentados (diagnóstico, formulação, implantação e atualização), e levar em consideração que o último passo é fundamental para verificar a evolução do mesmo. Segundo Queiroz (2012, p. 203), um programa estratégico obtém bons resultados quando consegue, ao menos, se aproximar dos objetivos traçados.

Sendo assim, os objetivos são aquilo que se quer alcançar e os parâmetros uma maneira de verificar se está ou não seguindo o caminho correto. No PE os objetivos são de longo prazo, e os parâmetros acabam sendo sua atualização constante, ou seja: os dados coletados até a última atualização são parâmetros para a próxima e assim sucessivamente, conforme Dias e Dias (2008, p. 55). Por isso, a etapa inicial (diagnóstico) de PE é uma das mais importantes, pois ela se tornará o primeiro parâmetro para a primeira atualização.

Já os planos de gestão (PDM, PG e PPA), apresentados até aqui, também possuem parâmetros de verificação. O PDM é elaborado a cada dez anos, sendo o anterior utilizado como matriz para o novo, recebendo novas informações e ajustes (assim como um PE, ele também se atualiza). O PG se renova de quatro em quatro anos, geralmente aliado aos anseios da população daquele momento, ou seja: seu parâmetro acaba sendo a aceitação popular perante um determinado tema. Por fim, o PPA, é indicado a



partir de administração financeira e de recursos da cidade, informando se o mesmo obteve saldo positivo ou negativo nas contas públicas, de acordo com a programação que estava estabelecida. Para efeito de amostragem, e por questões didáticas, para esta pesquisa foram utilizados somente dois indicadores para comparar evolução e desenvolvimento durante a utilização de PE ou planos de gestão municipal, com a intenção de objetivar de maneira sucinta o estudo aqui apresentado.

2.4.1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Um importante indicador, classificado e reconhecido mundialmente, é o IDH. Desenvolvido para justamente servir de parâmetros de análise, seu intuito é fornecer informações tais como: educação, longevidade e renda. (TERRA, 2017). Este índice, segundo Souza (2008), compara indicadores em países, estados e municípios, parametrizando de forma numérica, com a intenção de avaliar o bem-estar das pessoas de uma determinada localidade, sendo variável de zero (pior nota) a um (melhor nota).

O IDH é uma informação de qualidade e precisa. Quando tratado de forma antecipada, se torna uma informação oportuna, pois é baseado em cálculos e dados, geralmente calculado por algoritmos de sistema de informações. Por não ser um palpite ou previsão, é mundialmente reconhecido como um índice chave para comparar países, estados e municípios. (REZENDE E CASTOR, 2005, p. 25).

Uma das vantagens de se utilizar o IDH como indicador (e nesta pesquisa como índice para os correlatos e o estudo de caso) é porque o mesmo, segundo Queiroz (2012, p. 200) não é elaborado pelos mesmos gestores responsáveis de desenvolver o PEM ou os planos de gestão. Assim sendo, é o IDH um parâmetro independente, sem ser tendencioso em seus resultados.

Outra vantagem de se utilizar o IDH como indicador é de que o mesmo não fornece somente avaliação de renda, e sim de outros fatores agregados. Segundo Buriol (2005, p. 57), o monitoramento não deve estar limitado apenas em análises de orçamento, mas também de qualidade de vida da população, entre outros. O IDH contempla vários aspectos, mas, para aproximar-se ainda mais da realidade na verificação do caso a ser estudado, a presente pesquisa tem por intenção utilizar mais um indicador: este sim, majoritariamente ligado a fatores econômicos.

2.4.2 O Produto Interno Bruto (PIB)

Se o IDH é um índice que dispõe da desenvoltura de uma determinada localidade em relação à qualidade de vida, o PIB é modelo e referência para questões econômicas de uma maneira completa sobre uma localidade específica. Contudo, como dito anteriormente, o PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento (EXAME, 2018).

A primeira maneira de calcular o PIB de um local é somando os resultados da indústria, serviços e agropecuária. A segunda maneira é pela ótica de demanda, ou seja, no olhar de quem adquire essas produções (o que as famílias compram somados ao que o governo comprou e ao que o governo investiu). Aqui é importante ressaltar que o resultado deve ser muito próximo entre as duas maneiras de se calcular, sendo que, caso haja uma grande divergência, é porque os dados ou a somatória estão errados (IBGE, 2020a).

Na pesquisa, é utilizado o PIB per capita, que possui como vantagem a escolha do reconhecimento de ser um indicador internacional, ligado a questões financeiras e produtivas. Foi utilizado em conjunto com o IDHM, visto que diferentemente de uma empresa privada, não são somente os ganhos financeiros os principais objetivos do PDM, mas sim a qualidade de vida da população da cidade em questão.



3 CORRELATOS

3.1 CORRELATO 1: BARCELONA/ES

O fato de algumas cidades destoarem das outras, é proveniente de boas gestões e práticas administrativas. Os dois exemplos utilizados são Barcelona na Espanha e Joinville, localizada no estado de Santa Catarina, no Brasil, sendo que esses dois municípios empregaram de maneira factual o PE na sua administração pública municipal e, por consequência, apresentaram resultados, sendo eles reconhecidos e convenientes para outros municípios utilizarem como modelo. Barcelona na Espanha é amplamente divulgada na mídia, mostrando seu sucesso e desenvolvimento (principalmente após as olimpíadas de 1992). O segundo correlato, Joinville em Santa Catarina, no ano de 2016 foi caracterizado como a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016).

A cidade de Barcelona, localizada no Reino da Espanha, é a capital da comunidade autônoma da Catalunha. Escolhida como o primeiro correlato, essa cidade se destacou em âmbito internacional, após as olimpíadas de 1992, onde o seu PE foi culminante para o seu crescimento, bem como todo o elaborado, visando o próspero desenvolvimento da cidade. Segundo Tavares (2006, p. 71), um evento como os jogos olímpicos oferece destaque mundial para criar e recriar uma cidade. Atualmente, Barcelona é uma referência internacional quando se trata de PEM, e por conta disso, é justificável a sua escolha como um correlato para a temática apresentada (FERNANDES, 2008, p. 60).

Uma das maneiras de apresentar uma cidade é expressando seus índices, números e perspectivas. A cidade de Barcelona é uma referência mundial em gestão municipal. Com uma população de 1,6 milhão de habitantes, chegando a 4,7 milhões de habitantes dentro de seus limites administrativos, sendo a segunda maior cidade da Espanha (SIC, 2019) e a sexta maior área urbana da União Europeia, é também a maior metrópole do mar mediterrâneo, importante conexão de rotas de comércio marítimo. Barcelona possui uma rica história, sendo um importante polo cultural e de destino turístico.

A cidade é um dos principais centros econômicos e comerciais no mundo, sendo largamente influente em várias áreas como mídia, moda, ciência, artes e educação. Todos esses fatores fazem de Barcelona uma das principais cidades mundiais, de acordo com GAWC (2010).

3.1.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

São diversos fatores positivos que o PE é capaz de propor para uma cidade: qualidade de vida, desenvolvimento, sustentabilidade e bem-estar social. Em Barcelona, esses aspectos foram sentidos por cada cidadão, a ponto de se tornar referência no tema. De acordo com Costa (2012), o PE é tão importante para o povo catalão, que o horizonte de crescimento e as diretrizes para 2020 já estão em andamento desde 2010, com uma equipe de 650 especialistas.

A história deste PEM de Barcelona se inicia em 1988, com a primeira elaboração de um PE, projetado para os anos 2000. Neste primeiro momento, de acordo com Santacana (2000) é definida a intenção do PE municipal, marcando seus pontos fundamentais como princípios, visão e, por fim, uma estratégia bem definida em relação às olimpíadas de 1992 que, segundo Fernandes (2008, p. 82), os investimentos já estavam garantidos, ficando a dúvida: o que fazer para manter o capital financeiro investido sob um bom crescimento e desenvolvimento da cidade após os jogos?

Desde o início da elaboração do PE, a cidade de Barcelona deixa algo muito claro para as outras cidades



do mundo: o plano seria iniciado pela prefeitura, porém o protagonista real dessa formulação e aplicação, de acordo com Delgado (2011, p. 2), seria a cidade inteira, entregando-se com entusiasmo e energia para essa tarefa. Feito isto, é notável a percepção de que a cidade tem que ser exercida e sentida por seus habitantes: diferente de um PE empresarial, donde as ordens vêm dos diretores e são aceitas pelos colaboradores. Para este caso em específico, fica clara a relação pública com a cidade em que vivem (PIQUET, 1998, p. 32).

Outro fator importante é a aproximação das empresas e instituições perante a gestão pública de Barcelona. O ponto impulsionador é o capital privado sendo investido para o crescimento das empresas, bem como para o desenvolvimento da cidade. De acordo com Santacana (2000), dezenas de organizações públicas e privadas do município fizeram parte do primeiro comitê executivo do PE, sendo alguns exemplos: Câmara do Comércio, Círculo da Economia, Consórcio da Zona Franca, Universidade de Barcelona, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Prefeitura de Barcelona.

O PE inicia sua execução primeiramente com a formulação da equipe que, segundo Companys (2004, p. 43) seria dividida em seis grandes equipes estratégicas, cada qual em sua melhor área de conhecimento e atuação. Essas seis grandes equipes, através de estudo e análise do diagnóstico executado sobre a cidade, definiram três grandes eixos de trabalho sobre a nova competitividade de Barcelona: formação, base de serviços e infraestrutura.

Feito isso, segundo Santacana (2000, p. 35), foram desenvolvidas três linhas estratégicas, sendo elas: configurar Barcelona como um dos centros regionais de sua metrópole; melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas (vide aqui a conexão com o parâmetro de IDH); potencializar a indústria de serviços avançados e as empresas (indicado pelo PIB). Neste momento, o PE já estava em fase de implantação, produzindo conteúdo que posteriormente passaria por análise de seu comportamento. Seguindo as definições do PE, é notável parecer ser simples definir esses pontos, porém, vale lembrar que para toda essa sondagem, seguiu-se com todos os programas estratégicos para que os mesmos fossem executados com maestria.

3.1.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

O PEM parte da premissa de ser competitivo e organizar o desenvolvimento de uma cidade. Deste modo, é notável destacar que depois de feito o PE, deve-se avaliar se o mesmo obteve resultados. Segundo Serra (2014, p. 325), os indicadores são um importante modo de verificar se o PE está atingindo seus objetivos. Uma maneira de fazer essa aferição é conferindo, no próprio grupo que elaborou e executou o PE, a tarefa de avaliar seu retrospecto. Assim, foi com a cidade de Barcelona, que providenciou a avaliação do seu primeiro plano estratégico, utilizando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona – APEB. De acordo com Santacana (2000, p. 44), a primeira observação feita pela APEB foi de que 70% do que tinha sido elaborado estava sendo implementado e dentro das perspectivas pretendidas. Na segunda verificação foi constatado somente foi possível atingir a meta devido à dedicação de toda a comunidade envolvida, sendo ela econômica e social, e sempre seguindo a visão de futuro proposta.

Segundo Fernandes (2008, p. 85), após alguns anos, como fora previsto no primeiro PE de Barcelona, a própria avaliação da APEB verificou que Barcelona havia se tornado uma das principais capitais europeias (aqui mostrando que o PE elaborado foi eficaz, pois atingiu o objetivo) cumprindo seu objetivo estabelecido em sua visão estratégica. Variados outros fatores como seu crescimento econômico, aumento do turismo local, melhora considerável na qualidade de vida, também são expressos como parâmetros de que realmente o PE elaborado e executado apresentaram melhorias para a população.



Na Figura 1 pode-se observar o IDH da região da Catalunha, na Espanha, utilizado nesta pesquisa como IDHM de Barcelona. Ressalta-se que Barcelona é capital do estado da Catalunha, sendo que, na Espanha, o IDH não é computado por município, e sim por região ou estado. Considera-se o IDH apresentado em três anos de análise, mostrando que o índice sempre obteve uma melhora considerável, em vista de que cada centésimo de aumento no indicador é uma percepção considerável para os moradores da cidade. Esse aumento é o reflexo do desenvolvimento acelerado da região, que mostra sinais de que a partir de 1991 a aplicação do PE estratégico estava demonstrando resultados aparentes. O PE é elaborado para longo prazo: então, no primeiro momento de verificação, a melhora nos indicadores dos parâmetros é menor do que naquelas observadas na segunda verificação. A evolução do IDH entre 1991-2000 é de 0,026, enquanto na segunda verificação foi de 0,061, mostrando um percentual de crescimento maior.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Para destacar a questão da eficiência do PE de Barcelona, segundo Tello (1994, p. 158), é notável considerar que entre os anos de 1991-2000 foi relativamente grande a massa de investimentos financeiros (devido aos jogos olímpicos) enquanto, no período entre 2000-2015, os recursos públicos empreendidos foram menores. Em outras palavras: o PEM se mostrou eficiente, pois ocasionou maior crescimento do IDH, utilizando-se de menores recursos.

Somente esses fatores já se tornam suficientes para afirmar que o município de Barcelona, após seu primeiro e intenso PE municipal, apresentou melhorias. Outro fator está no fato de que após o primeiro PE, foram executados outros três importantes PE para a cidade (FERNANDES, 2008, p.85), o que significa que, se a metodologia utilizada estava apresentando resultados, logo, deveria ser continuada e aprimorada.

Outro parâmetro para avaliação - neste caso com maior ligação ao setor produtivo - é o PIB per capita de Barcelona, que pode fornecer informações de que houve um aumento ou diminuição de produção e riquezas no período. Na Figura 2 é possível verificar que o PIB da cidade apresentou altas taxas de crescimento (principalmente alguns anos após as Olimpíadas) e que, após, a mesma se manteve crescente, em especial considerando-se que entre os anos de 2005 – 2015 houve a crise mundial de 2008, que reduziu em percentual o crescimento do PIB de vários países, porém se mantendo positivo e ativo para a cidade de Barcelona.

Figura 2 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Barcelona/ES

Fonte: Country Economy (2019), adaptada pelo Autor.

Portanto, é notável que, após uma complexa elaboração do PE, os seus responsáveis (sendo entendido aqui como toda a população da cidade e os colaboradores diretos) possibilitaram, na aplicação do plano, apresentar uma melhora potencial no desenvolvimento e crescimento da cidade de Barcelona. Após análise do IDH e do PIB per capita, é possível dizer que o PEM de Barcelona se mostrou eficaz (pois atingiu o objetivo) e eficiente (utilizou-se de menos recursos na segunda etapa), concluindo-se que é então um PEM efetivo (alcançou os objetivos utilizando menores recursos) para a cidade Catalã. Segundo pesquisa realizada por Fernandes (2008, p. 209), a principal vantagem percebida pela população com



relação ao PEM não foi o aumento dos números, mas sim, a integração das instituições públicas, que conseguem dar continuidade à agenda política, mantendo o que estava sendo executado, independente de quem estava no poder.

Ainda sobre os programas estratégicos de Barcelona, segundo o AquiCatalunha (2019), para 2030, o objetivo estratégico é fazer com que as forças políticas catalãs pactuem acordos relacionados à formação e inovação, baseando e estruturando seu modelo econômico com maior vigor no conhecimento.

3.2 CORRELATO 2: JOINVILLE/SC

O segundo correlato apresentado trata-se do município de Joinville, localizado na região sul do Brasil. Esta cidade, na região nordeste do estado de Santa Catarina, apresenta altas taxas de crescimento, aliada a uma forte indústria e uma vasta organização (JOINVILLE, 2019b). O município de Joinville pertence ao estado de Santa Catarina, possuindo aproximadamente 600 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do IBGE (2019). Em número de habitantes, é considerada a maior cidade do estado, à frente da capital que é Florianópolis. É também a terceira maior cidade da região sul do país, sendo a sede da região metropolitana do Norte/Nordeste catarinense. Possui um IDHM de 0,809 (IBGE, 2019) e o maior PIB per capita de Santa Catarina, muito superior ao de outras cidades da federação brasileira (G1, 2015). Foi considerada, de acordo com pesquisa, a segunda melhor cidade para se viver no Brasil (NSCTOTAL, 2016). Em se tratando de cultura, a cidade é sede do maior festival de dança do mundo (G1, 2013) e apresenta diversas atrações durante este festival. Além desses fatores apresentados, a região metropolitana de Joinville é uma das mais desenvolvidas economicamente, com destaque para indústrias de metalmecânica, têxtil, alimentos, softwares, máquinas e equipamentos.

3.2.1 Proposta e Aplicação do Planejamento Estratégico

A cidade de Joinville é, de acordo com seus índices e dados, um município próspero e desenvolvido. Uma das razões desse desenvolvimento é sua organização e, principalmente, seu planejamento ao longo dos anos. Com seus 153 anos (LEI N° 566 de 15 de março de 1866 - IPPUJ), é possível utilizar Joinville como correlato para exemplificar o seu bom planejamento e crescimento. A partir de 2003, na gestão do prefeito Marco Tebaldi, é que o PE passa a ser uma ferramenta amplamente utilizada na administração municipal, segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 39). O trabalho iniciou-se sobre três premissas bases: que o futuro de Joinville fosse executado e dialogado com toda sociedade; que servisse de espelho para as próximas administrações; que o processo prosseguisse independentemente de partidos a virem assumir a gestão municipal.

A primeira tarefa foi definir três órgãos para elaboração do planejamento: o comitê executivo (responsável por preparar o PE); o conselho diretor (orientar e acompanhar); o conselho da cidade (representantes de instituições municipais que complementavam o projeto). Nesta etapa é que são definidos os atuais dados, informações, problemas e aspectos próprios do município (LOBATO et al., 2009, p.76). Em analogia, elaborar um PE é semelhante a uma análise médica perante um paciente: primeiro é feito o diagnóstico para nortear o problema; após isso é preparado o paciente e avaliado os riscos de cada patologia encontrada no diagnóstico; terceiro passo é desenvolver o plano de ataque às doenças presentes no paciente; o quarto e último passo é manter o tratamento e periodicamente avaliar se houve alguma alteração.

Assim como um paciente, uma cidade também apresenta “doenças” em sua gestão, que, como tratamento



, precisam ser diagnosticadas e tratadas, para poder conduzir um crescimento “saúdável” à mesma. Em Joinville, para uma correta elaboração do PE, os diagnósticos foram primordiais para reconhecer as anomalias a serem vencidas. De acordo com Karam (2009, p. 7), esta etapa contou com a participação da sociedade, para fornecer dados e capital social, a fim de que os elaboradores, no caso o comitê executivo, pudessem ter uma boa visão do cenário a ser almejado.

Após o diagnóstico, algumas informações obtidas chamaram a atenção dos executores do PE sendo elas: um crescimento predatório e exclusão social; deterioração das questões ambientais e do capital social. Esses dois diagnósticos deram base para uma análise das forças e fraquezas do ambiente interno do município, sendo os dois diagnósticos as fraquezas e seus opostos: suas forças internas. Através dessa investigação, foi possível constatar que fortalecer o capital social e o meio ambiente, bem como conduzir o crescimento para uma inclusão social apresentava um caminho mais promissor, não devendo ser esquecido que, se isso não fosse realizado, o caminho menos promissor poderia acontecer também. Esses dois reconhecimentos formam o eixo crucial do PE para a cidade de Joinville. Em torno deste eixo é que foram elaborados os desafios e desejos para o crescimento do município (PAGNONCELLI E AUMOND, 2004, p. 46).

Ainda sobre a pesquisa inicial feita para adquirir informações sobre o município, foram definidas as vocações potenciais da cidade, sendo o turismo, a indústria, informática e a posição estratégica do município como alavancas de desenvolvimento e prosperidade. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66), após o diagnóstico do município, foi verificado que o município é carente de desenvolvimento sustentável e inclusão social, ou seja: a partir desse reconhecimento, esses elementos passaram a ser macros objetivos a serem atingidos com o PEM que, conseqüentemente, ao serem atingidos, fomentariam o sonho da cidade que era: estar até 2010 entre as dez cidades do Brasil melhores para se viver (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004, p. 51).

3.2.2 Resultados: Eficácia, Eficiência e Efetividade

As lideranças empresariais e políticas de Joinville promoveram o PE para além de uma ferramenta técnica de crescimento. Planejar o futuro é uma maneira de evitar os problemas que o mesmo possa apresentar. Algumas previsões são conhecidas tais como: crescimento demográfico necessitando de empregos, renda e necessidade de novos equipamentos sociais. O PE de Joinville começou a ser aplicado a partir de 2003. Sendo assim, é notável utilizar como método de avaliação de sua eficácia e eficiência através de análise de seus parâmetros (IDHM e PIB) antes, durante e depois da aplicação do PE, verificando também se a mesma até 2010 esteve entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil (PAGNONCELLI e AUMOND, 2004).

Da mesma maneira que fora executado com a análise de Barcelona, na Figura 3 é apresentado o IDHM de Joinville, a título de estudo de desenvolvimento no período. Pela imagem, pode se observar que os parâmetros de renda pouco evoluíram, enquanto os ligados a educação, apresentaram uma melhora considerável.

Destaca-se que, tratando-se de PE municipal, os parâmetros financeiros não devem ser os únicos a serem levados em consideração, diferentemente do PE de empresas. Porém, como estes padrões são utilizados para elaboração do IDHM, vale ressaltar que os mesmos também podem mostrar indícios de melhorias alcançadas. A seguir, na Figura 3 pode se observar a evolução do IDHM de Joinville.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Joinville /SC



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), adaptada pelo Autor.

Na Figura 3 são observados dados de Joinville que revelam um crescimento nos diferentes itens, como renda, longevidade e educação, ao longo dos anos de 1991 até 2010, sendo o item educação o que maior apresentou melhora, tendo como resultado final um aumento no IDHM da cidade.

Com relação à eficiência do PEM, constata-se uma melhora nos índices de desenvolvimento e produção, ocasionando aquilo que se propôs no PEM: a inclusão social e o desenvolvimento sustentável, conforme afirmou Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 66). Assim sendo, pode-se afirmar que o PEM apresentou uma eficiência, possivelmente em quantidade de recursos desprendidos, visto que, na cronologia ano a ano, a cidade colheu bons resultados, possibilitando mostrar que, com pouca quantidade de tempo, já foi possível demonstrar progresso.

Quando analisada a eficácia, observa-se um ponto chave que constata a diferença do proposto no PEM da realidade. O objetivo era: estar entre as 10 melhores cidades para se viver no Brasil até 2010. Resultado: Segundo a Exame (2014), a cidade de Joinville em 2014 apresentou no ranking das melhores cidades para se viver no Brasil a posição de 23º colocada, ou seja: não atingindo o objetivo final idealizado, não sendo assim, eficaz em seu PEM.

Porém, cabe destacar algo muito importante em relação a parâmetros: de que os mesmos devem estar dentro da realidade do município. Não ter alcançado o objetivo final não necessariamente corresponde a um PEM que falhou, mas sim, que precisa de alguns ajustes para que se tenha êxito. Destaca-se que estar entre as 23 melhores cidades para se viver seja uma boa colocação, em vista do número de amostras ser de 5570 municípios no Brasil (IBGE, 2016). Outra importante informação é de o município não estar entre “as dez melhores cidades para viver”, porém está entre as “dez melhores para criar os filhos”, estando na nona colocação, segundo o ranking Maiores e Melhores (2015).

A terceira e última análise é relacionada à efetividade do PEM que, em suma, agrega os resultados de eficácia e eficiência aqui estabelecidos. Com alguns recursos, foi desenvolvida uma melhora na qualidade de vida e desenvolvimento de Joinville. Possivelmente com os dados obtidos pela equipe elaboradora do PEM de Joinville, fosse possível identificar melhor a desenvoltura do plano em relação ao município. Essa percepção de indicadores é o passo mais importante do PEM, que corresponde em atualização de dados, remanejamentos e adequações do PEM, a fim de procurar parametrizar melhores resultados.

Portanto, para o caso de Joinville, é possível afirmar que o PEM apresentou efetividade em seu desenvolvimento, trazendo melhorias de gestão e, principalmente, conectando o capital social, ou seja: as empresas e instituições para juntas, construírem uma cidade melhor. Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 67), se a cidade é obra coletiva, seu futuro também pode sê-lo, de forma consciente e inteligente

4 APRESENTAÇÃO DO CASO

Na presente pesquisa, o município de Cascavel se torna estudo de caso. Como tal, para fins de relacionar o PEM, os planos de governança e os indicadores do município, vale apresentar sua trajetória relacionada aos mesmos, a fim de se obter parâmetros para a análise. O município de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná, possui 68 anos de existência, e é considerada uma cidade jovem e promissora. Com uma área de 2104,41km² e uma população de 328.545 habitantes, de acordo com o censo de 2019 (IBGE, 2020d), é reconhecida no estado como Capital do Oeste. (ATLASBRASIL, 2020).



Desde sua fundação, houve um crescimento populacional acelerado, impulsionado pelos ciclos econômicos que ajudaram a fomentar uma guinada na região. Assim sendo, diferentemente de cidades históricas brasileiras, Cascavel teve a oportunidade de já evoluir com preceitos urbanísticos que começaram a entrar em pauta, a partir da década de 1950, no Brasil (DIAS et al., 2005).

A partir do final do ciclo da madeira, entram com forte impulso na economia agentes desenvolvedores como a agropecuária, o comércio e a prestação de serviços. Em menos de seis décadas Cascavel passou a ser maior município do oeste paranaense e um dos maiores polos econômicos da região sul do Brasil (GAZETA DO POVO, 2019).

A principal atividade econômica da cidade é o agronegócio, seguido de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, segundo IBGE (2017). Em 2018, de acordo com consultoria de pesquisa Urban (2018), Cascavel era a terceira melhor cidade do Paraná para se fazer negócios e a 23ª melhor do país. Com relação a infraestrutura, Cascavel é o segundo melhor município brasileiro em indicadores de saneamento básico e de redes de água conforme ranking da Trata Brasil (2018). Além disso, possui 560 estabelecimentos de saúde, sendo nove hospitais gerais de grande porte (IPARDES, 2020). Outro grande fator da estrutura de Cascavel é relacionado ao seu ensino superior, em virtude do grande número de instituições de ensino. Calcula-se que sejam aproximadamente 21 mil estudantes dentro das universidades de Cascavel, sendo esses oriundos de várias regiões do estado e do país. A cidade ainda não possui um PEM desenvolvido em forma de documento oficial, de acordo com as pesquisas realizadas até aqui, porém, pelas razões apresentadas é que foi escolhido como estudo de caso para a pesquisa.

4.1.1 Breve histórico de planejamento em Cascavel

A cidade de Cascavel historicamente apresentou tradição em planejamento municipal, via de regra operada pelos diversos planos que surgiram ao longo de sua história. O planejamento urbano passou a fazer parte, a partir da década de 1970, sob o comando de Octacílio Mion, com a chegada do arquiteto Nilson Gomes Vieira (DIAS et al., 2005, p. 67) que começou a desenvolver os primeiros planos urbanísticos e definição de situações do município. A partir de 1975, surge o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento (DIAS et al., 2005, p. 68) que, em comparação com outras cidades brasileiras, deu oportunidade de Cascavel, desde o começo de sua acelerada urbanização, adequar o uso e ocupação do solo, bem como interferir no destino direto do crescimento da cidade.

Já na década de 1980, segundo Dias et al., (2005, p. 84), na gestão de Fidelcino Tolentino, a secretaria de planejamento passa a ser operada pela secretaria de obras, enxugando assim a máquina administrativa. É realizado um Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo (plano este coordenado pelo arquiteto Luis Forte Netto): porém este documento é arquivado, não mostrando eficácia em seus resultados. Neste plano, com uma visão de PE, em uma planilha dinâmica, foi realizado o diagnóstico (utilizando dados recolhidos e provenientes dos planos anteriores), formulação (apresentando as problemáticas de cada setor) e implantação (fornecendo as diretrizes para resolver as falhas encontradas). No entanto, esse plano não foi materializado através de ações e leis.

Na década de 1990, como historicamente percebido nas gestões municipais de Cascavel, é eleito um político da oposição ao anterior. O eleito é Salazar Barreiros que, prontamente, coloca para coordenar o novo PDM de Cascavel o arquiteto Nelson Nabih Nastás. Este novo plano (exigido pela CF a partir de 1988 para cidades com população acima de 20.000 habitantes) tem como objetivo central: melhoria na qualidade de vida com pleno exercício da cidadania, tendo três estratégias: racionalização da ocupação do território; fortalecimento da base econômica; modernização da ação do poder público (CASCVEL, 1992,



p. 69). É importante frisar que este plano de 1992 somente foi aprovado em 1996, já na gestão de Fidelcino Tolentino (gestão 1993-1996) eleito novamente. Assim sendo, em 1996, pela primeira vez na história de Cascavel, uma lei do PDM foi aprovada na câmara municipal (DIAS et al., 2005, p. 95). A partir do início do século XXI, outro prefeito assume a gestão de Cascavel, sendo ele Edgar Bueno (HOJE, 2007, p. 5). Essa nova administração tem como ferramenta de planejamento municipal o Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Assim sendo, novas regras entram em vigor, exigindo assim o PDM atualizado a cada dez anos que, no caso de Cascavel, estaria programado para acontecer em 2006. Em 2017 o atual PDM entrou em vigor (este com atrasos em sua aprovação pois, segundo a orientação do Estatuto da Cidade, deveria ter sido aprovado em 2016), com a intenção de parametrizar o planejamento na cidade de Cascavel.

4.1.2 Indicadores de Cascavel/PR

Os indicadores utilizados para análise são o IDHM e o PIB. Esses dois parâmetros, reconhecidos internacionalmente, são importantes em expor a evolução do município, através de parâmetros de análise, com a utilização de planos de gestão, como o PEM, PG, PPA e o PDM. Segundo ranking brasileiro do IDH (liderado por São Caetano do Sul com índice de 0,862), Cascavel ocupa a 113ª posição, entre os 5565 municípios brasileiros avaliados. Na Figura 4 a seguir (que analisa a evolução do IDHM até o ano de 2010), há a comparação entre Cascavel, o maior e o menor IDHM do Brasil, juntamente com o respectivo estado e a federação. É perceptível que a cidade possui desde 1991 um IDHM superior ao da média da federação e do estado do Paraná.

Figura 4 – Comparativo IDHM de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Outro indicador a ser estudado é o PIB, que também apresentou evolução, por conta do aumento de produção e desenvolvimento local, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Produto Interno Bruto de Cascavel / PR

Fonte: IBGE (2020c), adaptada pelo Autor.

Apresentados os indicadores que serviram de base para análise dos correlatos, acaba se por definir que em Cascavel também houve um crescimento no mesmo período de análise que os correlatos.

4.2 PROPOSTA E APLICAÇÃO DO PE DE CASCAVEL

Na atual gestão municipal (2017-2020), através da pesquisa realizada, não foi encontrado um PEM específico, ou seja: a atual gestão procura atender as demandas da população, utilizando como estratégia a elaboração e execução de planos como o PDM, PG e PPA. Esses três documentos, como já aqui apresentados, são documentos legais e obrigatórios, que em suas elaborações levam em consideração conceitos do PE sendo, assim, passíveis de análises na pesquisa.



4.2.1 Plano Diretor Municipal 2017 (PDM)

Em Cascavel, o atual PDM foi elaborado em 2017. Ele é composto das seguintes informações: caracterização do meio físico; identificação de tendências socioespaciais; identificação de tendências socioeconômicas; caracterização e tendência do uso do solo e estrutura fundiária; situação e tendência da infraestrutura dos serviços e equipamentos comunitários; análise da legislação urbanística, físico-territorial e dos aspectos institucionais; leitura participativa; diretrizes e proposições; proposições para legislação básica (CASCABEL, 2017).

Os objetivos do PDM de 2017, segundo Cascavel (2017a, p. 380) são: sistematizar o planejamento e gestão municipal; obter indicadores de monitoramento e avaliação das diretrizes; promover mecanismos de manejo da valorização imobiliária; mecanismos de racionalização da ocupação e expansão urbana; distribuir de maneira equitativa a infraestrutura urbana; mobilidade urbana; conservação do meio ambiente ; proteção do patrimônio material e imaterial; regularizar sustentavelmente as propriedades fundiárias; desenvolver urbanismo sustentável e participativo.

A chamada gestão democrática, amplamente bem definida no Estatuto da Cidade, é seguida na elaboração do PDM 2017: segundo Cascavel (2017a, p. 337), houve audiências e reuniões públicas no desenvolvimento do mesmo, procurando assim trazer a população para colaborar. Com base nas coletas de dados referentes à elaboração do PDM de Cascavel, o mesmo oferece uma análise que concede estratégias de planejamento tais como: I) estruturar Cascavel como polo de desenvolvimento regional sustentável; II) conservar e preservar o patrimônio ambiental e histórico do município; III) prover o transporte e mobilidade com a valorização do ser humano; IV) promover o uso e a ocupação racional do solo urbano; V) integrar as políticas sociais e moradia digna; VI) estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada participativa; VII) promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural nos seus diversos aspectos (CASCABEL, 2017^a, p. 380). Essas informações, constantes do PDM 2017, são uma compilação, que servem de diretrizes para qualquer planejamento futuro.

4.2.2 Plano de Governo 2016 (PG)

No Brasil existe a obrigatoriedade, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 1997), de, por parte dos candidatos ao poder executivo, de exibirem previamente para a população suas propostas de políticas públicas, constantes de seu PG. Dessa maneira, é possível que os eleitores saibam, previamente, quais são as intenções dos candidatos. Sendo assim, em Cascavel, a atual gestão (2017-2020) elaborou e divulgou em época de campanha seu PG, o qual serve de base para os rumos das decisões políticas da cidade.

No PG da atual gestão (CASCABEL, 2016, p. 6), há várias alternativas em temáticas abrangentes como: saúde, educação, meio ambiente, sustentabilidade, combate às drogas, segurança, cultura, turismo, mobilidade, esporte, lazer, agricultura, gestão e assistência social. Perceptíveis temáticas produtivas, já consolidadas na vocação do município (como a agricultura por exemplo), servem de norteadoras para o PG dentro do paço municipal.

Dentre as propostas apresentadas pelo candidato e hoje, atual prefeito de Cascavel, Leonaldo Paranhos , pode-se destacar o “território cidadão” (CASCABEL, 2016, p.7), que é a proposta de definir territórios de aproximadamente 15 a 35 mil moradores, dentro do município, a fim de se obter o conhecimento sobre a realidade e as necessidades de cada território.



4.2.3 Plano Plurianual 2017 (PPA)

O PPA do município de Cascavel, da Gestão 2017-2020 foi elaborado para quatro anos, sendo que o atual possui vigência para o período de 2018 a 2021, de acordo com a Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017, cumprindo assim o art. 165, parágrafo 01, da CF de 1988. Dentre as cinco partes do PPA, pode-se destacar os objetivos do milênio. No atual PPA, os objetivos traçados são: I) acabar com fome e a miséria; II) educação básica de qualidade para todos; III) igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV) reduzir a mortalidade infantil; V) melhorar a saúde da gestante; VI) combater o HIV, AIDS, a malária e outras doenças; VII) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; VIII) todos trabalhando pelo desenvolvimento (CASCABEL, 2017b).

Esses objetivos estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2000). Fato é de que esses objetivos foram traçados para o ano de 2015, ou seja: a gestão 2017-2020 da prefeitura de Cascavel já se encontra desatualizada em relação às metas mundiais, que agora se encontram na Agenda 2030 também desenvolvida pela ONU.

A longo prazo, o PPA tem essas metas como base; porém, vale ressaltar, as ferramentas de curto prazo que o mesmo possui (ações por função e sub função final) e as de médio prazo (programas de governo estabelecidos em métricas econômicas e ações por programas). É, no PPA, que as questões econômicas são estimadas, considerando como base real a receita e as despesas do município. (CASCABEL, 2017b).

5 ANÁLISES DA APLICAÇÃO

5.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Essa pesquisa teve o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos planos mostrados, com a utilização de indicadores que parametrizam os resultados obtidos. Como metodologia de análise, iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos conceitos do planejamento estratégico e nos planos atualmente utilizados na gestão municipal do caso. Segundo Carvalho (1989, p. 100), essa pesquisa tem o intuito de consultar informações para agrupar dados sobre a temática, pesquisando em teses, livros e documentos.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar buscas com base nos livros e artigos científicos reconhecidos. Os livros têm excelente conteúdo e em uma pesquisa as referências de livros são os melhores para enriquecer o conteúdo. Em um livro o tema é mais amplo e mais abrangente para se obter informações. Nos livros, são adquiridas fontes bibliográficas reconhecidas mundialmente. (GIL, 2002). Seguindo da pesquisa sobre o PE e sobre os planos utilizados na gestão municipal, foram definidos dois parâmetros para análise do caso, sendo o PIB e o IDHM. Esses índices também servem de medida nos correlatos apresentados, que se utilizaram de ferramentas do PE, em suas gestões municipais.

Feito isto, foi realizada uma apresentação da cidade de Cascavel, considerando-se um pouco de sua história, de como os atuais planos de gestão funcionam (PPA, PG e PDM) e de quais ferramentas do PE a mesma utiliza. Nesta etapa a pesquisa contou com informações repassadas pela própria prefeitura do município de Cascavel, como dados estatísticos, econômicos e planos de governo.

5.1.1 Para análises preliminares do autor



Na presente pesquisa, foram verificados os três planos de atuação do governo para desenvolver planejamento na cidade de Cascavel, sendo eles o PPA, o PG e o PDM. Na ausência de um PEM específico, os três planos o substituem e fornecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Com embasamento no referencial teórico, foi possível avaliar os três planos, utilizando indicadores e uma própria análise baseada na revisão bibliográfica de PE. A leitura dos planos foi feita procurando na descrição de cada um deles, bem como as informações pertinentes para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos.

5.1.2 Para seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Quadro 1 – Dados Gerais dos Planos de Cascavel/PR

Fonte: Cascavel (2017), adaptado pelo Autor.

Para facilitar a leitura dos dados considerados significativos, com relação aos instrumentos de possível elevação do IDHM, foi feito um quadro (Quadro 1) que organiza os principais elementos que estão conectados com essa possibilidade. O Quadro 1 mostra as principais diretrizes que podem contribuir no desenvolvimento do município. Os instrumentos que podem elevar o IDHM foram atribuídos conforme pesquisa pelo autor e conforme informações que os eventuais planos fornecem.

5.1.3 Para verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade

Ressaltando os significados dessas três palavras (eficiência, eficácia e efetividade) temos que eficácia é atingir o objetivo, eficiência é utilizar a menor quantidade de recursos possíveis e efetividade é a união dos dois. Assim, para ser feita a análise, foi necessário o uso de indicadores (IDHM e PIB), e das ferramentas que guiaram objetivos para alcançar os indicadores (PPA, PG e PDM) como até aqui estabelecidos. Para verificar as possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade, os elementos que possibilitam a elevação do IDHM, que se repetem no quadro, de acordo com os planos, foi produto de análise, no critério de observação por parte do autor.

5.2 ANÁLISES PRELIMINARES

Por se tratar de uma cidade relativamente nova, o que se demonstra é que os planos de gestão até aqui realizados apresentaram fatores que melhoraram a qualidade de vida da população. Portanto, cabe aqui reconhecer que o objetivo dos planos, de estabelecer qualidade de vida e desenvolvimento foram atingidos, conforme demonstraram os indicadores.

Com relação aos recursos desprendidos no PDM, o que o mesmo pode oferecer para a gestão municipal está ligado diretamente ao fornecimento de conhecimento técnico para entender a cidade. O PDM de 2017, ao trazer em seus objetivos, a intenção de sistematizar o planejamento, com indicadores de monitoramento, está diretamente tentando trazer à tona a questão de planejar estrategicamente o município.

Em estratégias de planejamento, no PDM de 2017 é possível verificar novamente a afirmação de que é preciso estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada, sendo ela participativa, ou seja: com a



participação da população. Já em potenciais estratégicos, novamente são citados a agropecuária, o ensino superior e as unidades médicas, itens já afirmados no PEM de 2006. Essa repetição de informações, de um plano diretor para outro, pode conotar a falta de um norte estratégico, na elaboração de diretrizes a longo prazo.

Fica evidente que os objetivos quanto às estratégias acabam se transpondo (são duas etapas distintas, sendo que no PDM, são tratados como a mesma), sendo muito parecidos um com o outro dentro do PDM, assim impedindo o caminho correto do PEM, que é traçar objetivos e procurar estratégias para poder atingi-los. A importância do PDM é fundamental e sua base é técnica, porém sem a junção do PG norteando as necessidades, e do PPA organizando financeiramente as necessidades para que as ações entrem em prática, o PDM seria somente um documento engavetado.

Considerando o PG, o mesmo traz à tona uma proposta de setORIZAR a cidade, dita como “território cidadão”. Nessa proposta, encontram-se elementos chave do PEM pois, dessa maneira, dividindo a cidade em “setores”, é possível criar parâmetros para comparar uma região com outra, e catalogar dados suficientes para deduzir em quais setores de cada região há déficits ou superávits.

Setorizar cada espaço urbano é uma maneira de vocacionar as regiões, bem especificamente, potencializando suas qualidades e facilitando a exposição das deficiências. Dada a condição do PE, através da coleta de dados e entendimento do ambiente interno é possível fazer uma análise de questões importantes a serem tratadas, tornando assim uma informação importante como meta a ser atingida.

Dentro da proposta do PG 2016, setORIZAR a cidade, facilita na obtenção de indicadores, para comparar uma região com a outra.

Todo o PG da atual gestão foi elaborado procurando conectar as maiores deficiências da cidade com soluções, sejam elas de curto (de um a três anos), médio (de três a dez anos) ou longo prazo (de dez a trinta anos). Em vista disso, o PG recebe em seu nome a palavra “plano”, tendo uma equipe responsável pela sua elaboração. Por se tratar de um plano, não significa que o mesmo não possa sofrer alterações em seu percurso mas, como sendo algo proposto em campanha, vale o entendimento do candidato em perceber quais mudanças serão aceitas, ou não, pelos seus eleitores.

Já em PPA, talvez a relação mais didática relacionada à PE, a longo prazo, sejam justamente os objetivos do milênio. Porém não caberia ao PPA, novamente, traçar objetivos, visto que tanto em PDM e em PG, já são conhecidos alguns objetivos e, nos três planos, também são apresentadas estratégias, que podem convergir ou se sobrepor umas às outras, dependendo a situação. Em suma, correlacionando esses três planos apresentados, foram recolhidas informações acerca dos instrumentos estratégicos internos deles, capazes de alavancar o IDHM de Cascavel. Essas informações serviram de base para a análise sobre a eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos mesmos na gestão municipal.

5.2.1 Seleção de instrumentos de possível elevação do IDHM

Foram selecionados instrumentos que elevam o IDHM nos três planos apresentados (PDM, PPA e PG), conforme Quadro 1, apresentado. Foi possível verificar a unificação dos instrumentos, com base nos três planos, bem como o setor de maior atuação destes planos na visão administrativa do município. Há também a informação de em qual etapa de um PEM, dentre as quatro apresentadas na revisão bibliográfica (diagnóstico, formulação, implantação e atualização) ele se encaixa. Esses instrumentos são as forças preconizadas em PEM, dentro dos planos analisados.

5.2.2 Verificação de possibilidades de eficiência, eficácia e efetividade



Nos correlatos apresentados, foi possível desenvolver uma análise do PEM utilizando indicadores como o PIB e o IDHM. Como Cascavel não possui um PEM específico, foi necessário avaliar as ferramentas chave dos planos de gestão (2017-2020) para demonstrar o porquê de haver um aumento nos números de IDHM e PIB.

Conforme informou o Quadro 1, todos os três planos possuíam objetivos a serem cumpridos pelo município, de acordo com o tempo de vigência de cada plano. Fica limitado, nesta pesquisa, afirmar se os planos foram eficazes, ou seja: se cumpriram ou não seus objetivos, pois nenhum dos três terminou a sua vigência, dando ainda tempo de os mesmos atingirem ou não seus objetivos.

Com relação à eficiência, pode-se afirmar que os mesmos passam pelo acatamento do sistema legislativo e por várias diretrizes de leis e normativas, conforme estabelecido na pesquisa. Constata-se que os atuais planos são eficientes quando procuram reduzir os variados recursos, porém não foi possível afirmar que os resultados obtidos em IDHM foram os mais eficientes. Possivelmente com indicadores mais específicos (dados atuais do município como renda, educação e longevidade) essa afirmação possa ser concretizada. Por outro lado, a análise deixou clara a informação mais importante desta pesquisa: de que cada plano possui seu objetivo próprio. Se somente isto não bastasse, o PDM e o PG também possuem estratégias próprias. Se os três planos são, hoje, o que existe de estratégias municipais, não seria correto afirmar que os três deveriam apontar para a mesma direção?

Para responder a essa pergunta, retomam-se as estratégias e objetivos definidos pelo PDM de 2017 que, em suma, deveriam ser itens diferentes, mas acabam apresentando a mesma informação. As duas ferramentas do PDM de 2017 informam que Cascavel precisa estruturar o sistema de planejamento e gestão integrada e participativa. Já em PG de 2016 também se tem essa intenção, por parte do candidato e atual prefeito eleito: de, em várias propostas, integrar a gestão, de maneira a consolidar as intenções estabelecidas nas diversas áreas.

Assim, pode-se concluir que a prefeitura municipal reconhece que os três planos: atualmente não convergem para os mesmos objetivos; que eles apresentam estratégias diferentes de atuação; que precisam se comunicar, estabelecer as mesmas metas e os mesmos parâmetros de avaliar seu desempenho.

Outro ponto importante é de que o PEM tem um objetivo final genérico, porém guiado por vários objetivos menores e mais específicos, que convergem para o bem maior: como, por exemplo, a elevação no IDHM. O fato de os três planos apresentados terem objetivos genéricos abrangentes (e não objetivos menores e mais específicos), acarreta na obtenção de resultados também genéricos dos mesmos, impossibilitando assim uma análise mais detalhada, por ter indicadores muito abrangentes e com inúmeras variáveis.

Em outras palavras, os três planos, deveriam ser uma base para o plano maior, no caso o PEM, que ainda não existe especificamente em Cascavel/PR. Em contra partida, cada um desses planos tenta assumir essa responsabilidade, falhando em partes, por não ser a ferramenta ideal para a tarefa. A prefeitura municipal, procurando atender às expectativas da população, fazendo uma gestão integrada como propôs o prefeito eleito em seu PG, como visto em estratégia do PDM, e como consolidado em recursos distribuídos no PPA, deu o primeiro passo para essa percepção.

Em 13 de dezembro de 2017, foi criado o Instituto de Planejamento de Cascavel (IPC), de acordo com a Lei Municipal nº 6791. É uma pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa e financeira (IPC, 2020). O IPC tem como função principal, no desenvolvimento de Cascavel, promover estratégias integradas no que condiz ao planejamento urbano, contribuindo para o crescimento sustentável da cidade.



O IPC deve ser a peça fundamental para consolidar as informações pertinentes dos três planos (PG, PPA e PDM) procurando sempre exercer as quatro fundamentações do PEM que são: diagnosticar, formular, implementar e atualizar o município. As etapas iniciais já estão sendo cumpridas, como a coleta de informações, importantes para formular o PEM. Os planos devem trazer dados, estatísticas, estratégias dentro de cada setor, e o IPC deve fazer o reconhecimento, a análise, elaborar a estratégia. Para finalizar, com a intenção de exemplificar a análise, o PEM deveria objetivar o aumento de IDHM, e cada plano aqui apresentado deveria fornecer sua estratégia, dentro da sua área de atuação, para que isto fosse possível. O que está faltando é um plano líder, um regente e coordenador de toda esta estrutura. Neste título, fica estabelecido que os atuais planos possuem algumas falhas, mas que já houve reconhecimento disso por parte da prefeitura, e que a mesma procura obter melhorias, organizando a situação com a criação do IPC e gestão do mesmo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de PEM, a pesquisa aqui abordou os principais conceitos e desenvolveu um estudo de caso para verificar indicadores. Da mesma maneira como o PE aplica as quatro etapas (diagnosticar, formular, implementar e atualizar), para esta pesquisa as três primeiras foram aplicadas para executar esta tarefa. A partir das definições previamente apresentadas, foi possível entender a importância do PEM e de como o mesmo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de auxílio à gestão pública de qualidade. São estas ferramentas que possibilitam uma leitura a curto, médio e longo prazo, do desenvolvimento do município que está sendo analisado.

Foram apresentadas relações com fundamentos da arquitetura e urbanismo, com a literatura sobre a temática abordada. Deste modo, foram expressas as etapas necessárias para a elaboração e execução de um PEM, de forma ordenada. Também foram mostrados planos utilizados pelas prefeituras municipais, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Governo (PG) e o Plano Plurianual (PPA). Para estabelecer métricas de avaliação, os indicadores mundialmente reconhecidos como o PIB e o IDH foram apresentados e utilizados.

Dois correlatos foram apresentados, sendo um internacional e outro nacional e os dois obtiveram em seus resultados, com a aplicação do PEM, uma melhoria perceptível e valorosa. A cidade de Barcelona que, segundo Silva (2018), serve de modelo para outros municípios espalhados pelo mundo, escrevendo seu futuro com planejamento e gestão, é exemplo disto. Da mesma forma, a cidade de Joinville.

Sobre a cidade de Cascavel, escolhida como proposta de investigação, foram recolhidos dados e estatísticas, incluindo ainda a apresentação dos planos utilizados pela atual gestão (2017-2020), propondo conferir se os mesmos obtiveram bons resultados. Cada instrumento de possível aumento dos indicadores (IDH e PIB) foi apresentado, com a intenção de estabelecer relações de eficiência, eficácia e efetividade. Com a metodologia proposta, objetivou-se salientar os métodos usados de análise, desenvolvida através dos indicadores colhidos e compilados. Pela inexistência de um PEM em Cascavel, outros planos urbanos foram abordados, ocorrendo assim a apreciação dos mesmos. Expôs-se os resultados obtidos.

6.1 RESPOSTAS AO PROBLEMA DA PESQUISA

A pesquisa apontou uma problemática geral e, a partir dela, traçou um objetivo geral e objetivos



específicos. Com relação ao problema da pesquisa, pode-se dizer que na administração municipal de Cascavel, na gestão (2017-2020), não são utilizadas, com efetividade, as ferramentas do PE, visto que o mesmo ainda não está devidamente formulado. Em outras palavras: a hipótese suposta é refutada, em virtude de não serem utilizadas com efetividade as ferramentas do PE: no entanto, ressalta-se, as mesmas encontram-se propostas nos documentos apresentados e analisados na presente pesquisa.

O objetivo geral foi verificar se as ferramentas do PE estão sendo utilizadas na gestão em análise, e se as mesmas são efetivas em sua disposição. Em resposta, foi confirmado o uso desses instrumentos do PE na administração municipal, não em um documento específico, mas, sim, em outros planos de gestão.

Com relação aos objetivos específicos, foram todos atingidos, iniciando com a revisão bibliográfica que expôs a definição de planejamento estratégico e suas ferramentas, seguido de sua apresentação. O resgate histórico da utilização do PE em Cascavel é feito a partir da apresentação do caso, demonstrando também os atuais planos de gestão utilizados.

Na análise da aplicação, foi verificada a efetividade das ferramentas utilizadas na gestão (2017-2020). Por fim, em conclusões, refuta-se a hipótese inicial. Questões referentes a participação popular, deixam claro a postura do gestor público em procurar agregar o conhecimento do capital social, para o cotidiano e vivência da cidade. Junto a isto, pode se destacar a importância dada a um planejamento a longo prazo, ligado às práticas empresariais. Apesar de, até aqui, serem apresentados somente pontos positivos em relação ao PEM, é possível encontrar algumas ressalvas.

Segundo Fernandes (2008, p. 89), o modelo de PE utilizado por algumas cidades, como o caso de Barcelona, foi importado do mundo empresarial, cujas empresas estão submetidas às condições e anseios do mercado. Essa lógica transforma a cidade em um modelo de negócio, ou no caso, em uma mercadoria

Apesar dessas exposições, o PE ainda é considerado uma ferramenta de condução coordenada de crescimento e desenvolvimento. Fato é que se deve levar em consideração os anseios da população na elaboração de um PE municipal de qualidade e, para isto ser possível, a participação popular deve ser prevista em todas as suas etapas de execução.

De nada adianta desenvolver um município, se os seus moradores se sentem desconexos ou rejeitados pelo mesmo. As cidades são associações de pessoas que procuram o mesmo propósito: qualidade de vida e bem-estar social. Portanto o PE deve propor essas perspectivas para poder realmente ser considerado de sucesso. O marco teórico, desta pesquisa, é a frase que pode direcionar do porquê de se fazer planejamento com estratégia: dominar o presente e conquistar o futuro.

6.2 LIMITES DA PESQUISA

Na presente pesquisa foi verificada a inexistência de um PEM municipal na cidade de Cascavel. Assim sendo, indicadores como objetivos e estratégias do mesmo, tiveram que ser adotadas de outros planos, os quais são um início de planejamento estratégico municipal na cidade. Como a atual gestão (2017-2020) segue a regularizar e organizar o IPC, a fim de se obter um PEM bem desenvolvido, fica aqui aberto para no futuro verificar se o mesmo obteve eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

AQUICATALUNHA. A economia da Catalunha cresce, mas tem um ponto fraco. 2019. Disponível em: <<https://aquicatalunha.com.br/economia-da-catalunha-cresce-mas-tem-um-ponto-fraco/>>. Acesso em 24 de março de 2020.



ATLASBRASIL. Perfil de Cascavel/PR. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cascavel_pr>; Acesso em 25 de março de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. O IDHM: Joinville/SC: 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc>; Acesso em 08 de outubro de 2019.

AURÉLIO. In: Planejamento. 5ª Edição. Curitiba/PR: Editora Positivo, 2014.

ALEP. Projeto de lei complementar nº 402/2012. Institui a região metropolitana de Cascavel/PR. 2012. Disponível em: <http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=20485&tipo=l>; Acesso em 20 de julho de 2019.

BRAGA, Márcia. Conservação e restauro. Rio de Janeiro/RJ: Editora Rio, 2003.

BRASIL; Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: CONFEA, 2004.

_____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2 ed. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações. 2001.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária Anual; Lei Orgânica do Município; Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília/DF: 2020. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Constituição Federal. Da tributação e do orçamento, Artigo 165. Brasília/DF: 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con_1988/com1988_14.12.2017/art_165_.asp>; Acesso em 25 de março de 2020.

BURIOL, Juarez. Planejamento estratégico municipal. Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2005.

CASCADEL. Decreto nº 11744 de 26 de março de 2014. Constitui a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado – UC/PDI. 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/decreto/2018/1429/14292/decreto-n-14292-2018-altera-dispositivo-do-decreto-n-11744-de-26-de-marco-de-2014-que-constitui-a-ucp-unidade-de-coordenacao-do-programa-de-desenvolvimento-integrado-pdi-do-municipio-de-cascavel-junto-a-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>; Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Plano de Governo para Cascavel – Leonaldo Paranhos. 2016. Plano de Governo do Candidato a prefeitura municipal Leonaldo Paranhos. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74934/2/160000010308/proposta_governo1471030685351.pdf>; Acesso em 26 de março de 2020.

_____. Plano Diretor de Cascavel de desenvolvimento integrado. Omar Akel e equipe. Volume 1.2.3. 1992.

_____. Plano Diretor de Cascavel. 2017a. Aprovado pela lei complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>; Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Lei nº 6764 de 19 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Cascavel para o período de 2018 a 2021. 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/676/6764/lei-ordinaria-n-6764-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-cascavel-para-o-periodo-de-2018-a-2021>; Acesso em 25 de março de 2020.

CARVALHO, Maria Cecília M. Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas. 2ª edição. Campinas/SP: Papirus, 1989.

COLIN, Sílvio. Uma introdução à arquitetura. Rio de Janeiro/RJ: Editora Espaço Cultura Barra Ltda, 2000.

COMPANS, Rose. Intervenções de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: COMIN, A (org). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para região central de São



Paulo. São Paulo/SP: UNESP, 2004.

COSTA, Marcos. Para entender o plano estratégico de Barcelona. 2012. Disponível em: <<https://marcosocosta.wordpress.com/2012/03/01/para-entender-o-plano-estrategico-de-barcelona/>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

DELGADO, Manuel. Barcelona: o mito do espaço público. Curitiba/PR: Goethe Institut, 2011.

DIAS, Caio Smolarek; FEIBER, Fúlvio Natércio; MUKAI, Hitomi; DIAS, Solange Smolarek. Cascavel: um espaço no tempo – a história do planejamento urbano. Cascavel/PR: Sintagma Editores, 2005.

_____. Capanema/PR; A proposta do plano diretor. Capanema/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2007.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Smolarek. Criação de método e definição de indicadores e definição de indicadores de desempenho de ações municipais planejadas. Cascavel/PR: Editora Smolarek Arquitetura Ltda, 2008.

EXAME. As 50 melhores cidades do Brasil para se viver segundo a ONU. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Entenda o que é PIB e como ele é calculado. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-que-e-o-pib-e-como-ele-e-calculado,70002481040>>. Acesso em 24 de março de 2020.

FERNANDES, Janaína de Mendonça. O planejamento estratégico municipal como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os condicionantes dos planos da cidade de Barcelona. In: Cadernos EBAPE. Volume 7 Número 2, junho de 2008. Rio de Janeiro/RJ: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v7n2/a09v7n2.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

G1. Maior festival de dança do mundo ocorre na cidade de Joinville. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2013/07/maior-festival-de-danca-do-mundo-ocorre-na-cidade-de-joinville.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

_____. Joinville é a cidade mais rica de Santa Catarina aponta pesquisa do IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/12/joinville-e-cidade-mais-rica-de-santa-catarina-aponta-pesquisa-do-ibge.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2019.

GAWC. Globalization and World Cities. 2010. Disponível em: <<https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010t.html>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

GAZETA DO POVO. 10 Cidades concentram 42% da população do PR. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/populacao-maiores-menores-cidades/>>. Acesso em 30 de março de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo/SP: Atlas S.A, 2002.

HARDT, Carlos.; HARDT, Letícia P. A. Plano diretor municipal. Curitiba/PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Mestrado em gestão urbana, 2005.

HOJE, Suplemento. Cascavel do futuro. Cascavel/PR: Edição 11, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/joinville.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>



/explica/pib.php>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/pesquisa/23/25207>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>>. Acesso em 24 de março de 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2020d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama/populacao>>. Acesso em 24 de março de 2020.

IPARDES. Caderno Estatístico Município de Cascavel. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800>>. Acesso em 25 de março de 2020.

IPC. Sobre o IPC. Instituto de Planejamento de Cascavel. 2020. Disponível em: <<http://www.ipc.cascavel.pr.gov.br/conheca-o-ipc>>. Acesso em 30 de março de 2020.

IPPUJ. Joinville: Cidade em dados. Joinville/SC: 2016. Prefeitura de Joinville. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Joinville-Cidade-em-Dados-2016.pdf>> Acesso em 06 de outubro de 2019.

KARAM, Carlos Alberto. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. São Paulo/SP: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo /SP: Atlas S.A, 2003.

LOBATO, David Menezes; FILHO, Jamil Moysés; TORRES, Maria Cândida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. Estratégia de empresas. Rio de Janeiro/RJ: FGV Editora, 2009.

MAIORES E MELHORES. As 10 melhores cidades do Brasil para criar seus filhos. 2015. Disponível em: <<https://www.maioresemelhores.com/cidades-do-brasil-para-viver-com-filhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

MARTHA, Luiz Fernando. Análise de estruturas: Conceitos e métodos básicos. Rio de Janeiro/RJ: Editora Elsevier, 2010.

NSCTOTAL. Crise econômica provoca queda inédita no PIB em Joinville. 2018. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/crise-economica-provoca-queda-inedita-no-pib-em-joinville>> Acesso em 10 de maio de 2020.

_____. Joinville é a 2º melhor cidade do Brasil para se viver, aponta pesquisa. 2016. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/joinville-e-a-2a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver-aponta-pesquisa>> Acesso em 07 de outubro de 2019.

PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. Cidades, capital social e planejamento estratégico – o caso Joinville. Rio de Janeiro/RJ: Editora Campus, 2004.

PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da constituição Estadual. Diário Oficial do Estado do Paraná. Nº 7276. 2006. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em 20 de maio de 2020.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília/DF: Editora ENAP, 2000.

PIQUET, Rosélia. Cidade – Empresa: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro/RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.

JOINVILLE. Hall dos prefeitos. 2019a. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/?s=PREFEITOS+DE+JOINVILLE&post_type=institucional&tag-tipo-institucional=&tag-institucional=&pyli_after=&pyli>



_before=> Acesso em 08 de outubro de 2019.

_____. Joinville cidade em dados. 2019b. Disponível em: < <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Desenvolvimento-Econ%C3%B4mico.pdf>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em 25 de março de 2020.

_____. Objetivos para transformar nosso mundo. Nova York/EUA. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba/PR: Editora Intersaberes, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. In: Revista da FAE, Volume 9 Número 2, dezembro de 2006. Curitiba/PR: Disponível em:<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>>. Acesso em 13 de agosto de 2019.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro V. J. Planejamento estratégico municipal. Rio de Janeiro/RJ: Editora Brasport, 2005.

SANTACANA, Francesc. Les estratègies de la ciutat: del 1r al 2n plan. In: Associació plan estratègic Barcelona 2000. 10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona. 2000.

SERRA, Fernando Ribeiro; FERREIRA, Manuel Portugal; TORRES, Alexandre Pavan; TORRES, Maria Candida. Gestão estratégica: conceitos e casos. São Paulo/SP: Editora Atlas, 2014.

SIC. Statistical Institute of Catalonia. 2018. Disponível em: <<http://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

SILVA, Matheus P. O. Como o planejamento estratégico de Barcelona reinventou a metrópole?. 2018. Disponível em: <<http://inroutes.com/plano-estrategico-barcelona/>> Acesso em 08 de outubro de 2019.

SOUZA, Jorge Luiz. O que é IDH. In: Revista de informações e debates do IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Edição 39 Ano 5. 2008. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

TAVARES, Otávio. Quem são os vencedores e os perdedores dos jogos olímpicos?. In: Revista Pensar a Prática. Volume 8. Número 1. Junho de 2006. Goiânia/GO: Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/105>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: Do Balanço ao Novo Plano. Finisterra/ES: Universidade de Barcelona, 1994.

TERRA. Entenda o cálculo do IDH e seus indicadores. 2017. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/entenda-o-calculo-do-idh-e-seus-indicadores,9b65120115dc0cc756b529832aa733d1nls36v2s.html>>. Acesso em 24 de março de 2020.

TODAPOLITICA. Paranhos é eleito prefeito de Cascavel pelo PSC na coligação: Cascavel mais humana, sem corrupção e sem desperdício. 2017. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/paranhos/>>. Acesso em 24 de março de 2020.

TRATABRASIL. Ranking de Saneamento. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2018>>. Acesso em 25 de março de 2020.

TSE. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas e diretrizes para eleições. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm >. Acesso em 25 de março de



2020.

URBAN. Melhores cidades para negócios. 2018. Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/melhorescidadesparanegocios>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo/SP: Editora Studio Nobel