



Revista de Administração da Unimep

E-ISSN: 1679-5350

gzograzian@unimep.br

Universidade Metodista de Piracicaba

Brasil

Taniguchi, Gustavo; Alcides Rezende, Denis; Gross Mendes, Jefferson Marcel
Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio
e pequeno porte

Revista de Administração da Unimep, vol. 5, núm. 2, mayo-agosto, 2007, pp. 67-83
Universidade Metodista de Piracicaba
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273720518004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Planejamentos Municipais e suas Interações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte

Gustavo Taniguchi (*Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR*) tanigus@terra.com.br

Denis Alcides Rezende (*Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR*) denis.rezende@pucpr.br

Jefferson Marcel Gross Mendes (*Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR*)
jgross@terra.com.br

Revista de Administração da UNIMEP, v. 5, n. 2, Maio / Agosto – 2007

Endereço eletrônico deste artigo: <http://raunimep.com.br/ojs/index.php/regen/article/view/18> .

©Copyright, 2007, Revista de Administração da UNIMEP. Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos só devem ser usados para uso pessoal e não comercial. Em caso de dúvidas, consulte a redação.

A Revista de Administração da UNIMEP é a revista on-line do Mestrado Profissional em Administração, totalmente aberta e criada com o objetivo de agilizar a veiculação de trabalhos inéditos. Lançada em setembro de 2003, com perfil acadêmico, é dedicada a professores, pesquisadores e estudantes. Para mais informações consulte o endereço <http://www.raunimep.com.br> .

Revista de Administração da UNIMEP

ISSN – ISSN 1679-5350

©2007 Universidade Metodista de Piracicaba

Mestrado Profissional em Administração

Resumo

O planejamento consiste em ordenar logicamente vários processos e ações para a consecução de objetivos, estratégias e ações públicas, portanto, torna-se ferramenta fundamental de gestão urbana para a administração pública. Dentro do escopo de gestão, encontram-se diversos instrumentos de planejamentos que estão disponíveis para os gestores urbanos, entre os quais, os que auxiliam na elaboração de políticas de transporte, utilizados concomitantemente com os demais instrumentos de planejamento. O objetivo deste trabalho é analisar um município do interior de um estado localizado na região sul do país, quanto a integração destas ferramentas. Para isto, deve-se se averiguou os instrumentos de planejamento, alinhados com o plano diretor e com o planejamento estratégico, verificando a existência de integração entre estes instrumentos e as políticas de transporte e mobilidade urbana. A pesquisa é orientada por estudo de caso, por meio de pesquisa documental e enriquecida por questionário, o que a caracteriza por exploratória. Após análise da pesquisa realizada, conclui-se que a demanda da população por melhorias na mobilidade urbana são correntes e recomenda-se um plano de transporte para o município em estudo.

Palavras-chave: Planejamento; transporte; estratégia; gestão; urbano.

Abstract

The planning consists of commanding some processes and action for the achievement of objectives, strategies and criminal actions, therefore, becomes basic tool of urban management for the public administration. Inside of the management target, diverse instruments of plannings meet that are available for the urban managers, between which, the ones that assists in the elaboration of transport politics, used concomitantly with the too much instruments of planning. In this direction, the objective of this work is to analyze a city of the interior of a state located in the south region of the country, how much the integration of these tools. For this, the existence of planning instruments must be inquired, lined up with the managing plan and the strategical planning, verifying the existence of integration between these instruments and the politics of transport and urban mobility. The research is guided by case study, by means of research documentary and enriched by questionnaire, what it characterizes it for explorer. After analysis of the carried through research, is concluded that the demand of the population for improvements in urban mobility is current and sends regards a plan of transport for the city in study.

Key-Words: Planning; transport; strategy; management; urban.

1 INTRODUÇÃO

A discussão e estudo de planejamentos municipais aplicados às prefeituras, favorecem o posicionamento da administração pública perante a concorrência entre os entes federativos e, residualmente, concorre para a aceitação dos atores privados (investidores), no que se refere à preferência de instalação em uma determinada região, onde haja definições claras da gestão

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte

Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes

urbana. Com efeito, além de instrumentos necessários para a boa administração pública, tornam-se ferramentas úteis, e por que não necessárias, para os gestores urbanos. Portanto, os planejamentos atingem as três esferas de governo (incluindo o Distrito Federal), em particular os municípios e podem ser integrados por meio de políticas públicas (federais, estaduais ou municipais), de legislações específicas e decorrentes, dos objetivos, das estratégias e das ações municipais formalizadas por projetos coletivos na cidade.

Neste contexto, há que se observar o crescimento das cidades (parcelamento, uso e ocupação do solo), onde as políticas de transporte e mobilidade urbana assumem papel cada vez mais importante para seu desenvolvimento. Ao perceber esta relação, o gestor pode utilizar ferramentas de indução e consolidação do crescimento urbano, que devem ter papel destacado no planejamento das políticas públicas municipais, com o cuidado de não estabelecer barreiras a outras ações a serem desenvolvidas pela gestão pública.

Em tese, a consolidação das políticas públicas se torna relevante, pois ações isoladas de planejamento urbano, sem consideração das políticas de transporte e mobilidade urbana, acabam por não contemplar os municípios com soluções adequadas mais abrangentes. Na mesma linha, somente solucionar um problema ou problemas de áreas específicas, comprometem a eficácia da gestão pública. A defesa é então, de uma integração consistente de planejamentos, incluídos aí os de mobilidade, transporte e físico-territorial, que pode consistir em ferramenta útil e oportuna para os gestores urbanos.

Neste sentido, o planejamento estratégico municipal (PEM) pode e deve ser desenvolvido pelos municípios que desejam delinear o futuro com objetividade e segurança. No caso específico de transportes, os planejamentos devem abordar mais soluções além daquelas corretivas em relação à mobilidade urbana, ao transporte coletivo, ao transporte de cargas e ao transporte individual, devem preparar o ambiente para futuras modificações. Este cuidado se justifica, pois as ações resultantes deste tipo de planejamento envolvem grandes obras e intervenções nas vias de circulação do município. Portanto, é desejável que estes planejamentos estejam integrados com as outras políticas públicas municipais, com o objetivo de minimizar externalidades não previstas e não desejáveis.

O objetivo principal do artigo é a identificação de planejamentos municipais utilizados pela prefeitura em estudo, a existência de integração entre eles e qual enfoque é dado para a política pública de transporte. Para isso, o Plano Diretor (PDI) e o PEM, se constituem nos

instrumentos escolhidos e analisados para esta pesquisa, procurando-se verificar por meio de construtos e variáveis se: a) há existência destas ferramentas de gestão e; b) se estas ferramentas estão integradas com o planejamento de transporte e mobilidade urbana.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Dos instrumentos de planejamento na gestão urbana, definidos constitucionalmente e posteriormente pelo estatuto das cidades, apenas os ligados ao PPA estão, por força normativa, integrados. Já o PDI, normatizado pela lei nº. 10.257 de 2001, não parece estar integrado com o PPA, devido seu caráter normativo. Neste sentido, é desejável que estes planos estejam integrados para uma melhor consecução dos objetivos perseguidos. Subsidiariamente aos planos mencionados, o PEM também deve ser utilizado e integrado a eles, pois facilita a visão e objetivos a serem atingidos. Dos diversos instrumentos utilizados e aplicados nos Municípios brasileiros serão abordados aqueles acima descritos, pois se caracterizam como objetos de análise sobre o município em estudo.

2.1 Plano Diretor

O PDI é o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana. Sua obrigatoriedade foi formalizada pelo Estatuto da Cidade para os municípios com mais 20 mil habitantes, inseridos em regiões metropolitanas, com área de especial interesse turístico, com áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental (CIDADES, 2000).

A disseminação dos planos diretores ocorreu na década de 70 e, como todo instrumento de planejamento, os seus conceitos tiveram que ser revisados e revalidados conforme a prática mostrava seus pontos fortes e fracos, até que a constituição federal de 1988 regulamenta a instituição e desenvolvimento de planos diretores pelos municípios.

O PDI municipal dota a cidade de um caminho, a partir da decisão histórica do futuro desejado. Com as modificações impostas pelo tempo e pelas circunstâncias, seus princípios básicos devem permanecer. Sua força reside na colaboração da população, identificada com a cidade e sentindo-se parte dela (TANIGUCHI, 2003).

A sanção do Estatuto da Cidade em 2001 é mais uma etapa na aplicação dos planos diretores, renovando a sua abordagem da questão urbana, não só por sua obrigatoriedade, mas

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte
Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes
por também introduzir, talvez indicar, técnicas mais modernas de gestão, participação popular e promoções sociais, observando os seguintes princípios constitucionais: a função social da propriedade; o desenvolvimento sustentável; as funções sociais da cidade; a igualdade e a justiça social; a participação popular.

Ao longo dos anos 1990, várias foram as prefeituras que iniciaram o processo da política de desenvolvimento urbano e de elaboração do PDI, valendo-se dos preceitos constitucionais de 1988 e com o resgate do planejamento urbano em novas bases.

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição Federal, preservando o caráter municipalista, a centralidade do PDI como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática, estabelecidos nos artigos constitucionais 182 e 183. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 80, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana (CARVALHO, 2001).

Na prática, o PDI tem uma aplicação muito limitada. Primeiro, porque a sua elaboração geralmente leva vários anos e, quando finalmente recebe a aprovação política, as informações nele contidas já estão ultrapassadas. Segundo, porque o seu caráter é extremamente normativo, mas carece de orientações concretas para tomar decisões sobre o que fazer e como fazer. Finalmente, pelo caráter de orientação físico-territorial, onde o uso e ocupação da terra possui especial ênfase. Com isso, o PDI permanece um instrumento primordialmente político, enquanto o desenvolvimento das cidades ocorre independente dele (PFEIFFER, 2000).

2.2 Planejamento Estratégico Municipal

O conceito de planejamento urbano desenvolvido no Brasil entrou em colapso no final da década de 70. A partir deste contexto de falência do modelo de planejamento surge o planejamento estratégico, que buscava vincular as ações de marketing e competitividade no desenvolvimento municipal (SEDUH – GDF, 2004).

O que passa a influenciar cada vez mais o desenvolvimento de um município são fatores exógenos. Isso significa que ele tem de se preocupar com o desenvolvimento econômico em geral para evitar que a qualidade de vida fique estancada ou até diminuída.

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte
Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes

Portanto, o planejamento urbano não pode mais ficar limitado à área do próprio município, e o futuro não pode mais ser visto como a continuação inercial e linear daquilo que ocorreu no passado. Têm de ser criadas e/ou aproveitadas novas oportunidades — o que os tradicionais instrumentos de planejamento urbano não consideram (PFEIFFER, 2000).

A competição entre os municípios, a terceirização dos serviços e novas tarefas e funções exigiram das municipalidades uma adequação e introdução de novos instrumentos de gerenciamento. Os planejamentos estratégicos municipais derivam de seus correlatos aplicados às empresas e corporações, uma vez que a globalização e diversos fatores econômicos e sociais proporcionam uma competitividade cada vez maior entre os municípios, bem como exigem a excelência na administração municipal (REZENDE, CASTOR, 2006).

Um dos instrumentos para lidar adequadamente com processos dinâmicos de mudanças e transformações é o Planejamento Estratégico. A adaptação das ações utilizadas no setor privado ao setor público resultou num método que integra a filosofia e alguns dos instrumentos do Planejamento Estratégico, como é conhecido no setor privado, e instrumentos de gerenciamento de projetos, adequando-se às necessidades específicas do planejamento do desenvolvimento municipal (PFEIFFER, 2000).

Trata-se de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Isso pode significar que aquilo que se está fazendo atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. Em todo caso, mudança faz parte do enfoque metodológico, seja porque mudanças ocorrem no ambiente e obrigam a organização a adaptar-se a elas, seja porque a própria organização quer provocar tais mudanças (PFEIFFER, 2000).

O Planejamento Estratégico tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem em sintonia com objetivos e processos; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, de forma a adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que emergem daquele cenário contextual. A intenção é que a organização (neste caso, a organização possui características orgânicas) se utilize de seus capitais humanos e conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis, principalmente aqueles indesejáveis (PFEIFFER, 2000).

Neste sentido, o planejamento estratégico é um processo permanente composto por observação, análise, planejamento, execução e avaliação, o que faz lembrar o ciclo PDCA. Portanto, o maior desafio na implantação de um planejamento estratégico em organizações públicas está relacionado com o componente político, estabelecendo condicionantes para a sua implementação: liderança competente e representativa, recursos mínimos, sensibilidade social e sentido comum. Segundo esta orientação, deve-se observar que a administração pública segue regras claras, com limites e prerrogativas distintas das do setor privado, dotando o gestor, servidores, funcionários e colaboradores de responsabilidades, privilégios e restrições na consecução de seus trabalhos.

Finalmente, a relevância do planejamento estratégico está ancorada na transparência do modo de trabalho, na atitude positiva e no comportamento prático dos responsáveis por sua elaboração, cujas características são fundamentais para cooptar uma participação efetiva da comunidade. Os benefícios esperados do planejamento estratégico são: fortalecimento da competência, aumento da eficiência, melhoramento da compreensão e aprendizagem, melhores decisões, melhoramento do desempenho organizacional, melhoramento da comunicação institucional e das relações públicas, fortalecimento do apoio político (REZENDE; CASTOR, 2006).

2.3 Planejamentos de Transporte

O planejamento de transporte urbano tem como objetivo principal garantir o acesso de pessoas e mercadorias a todos os pontos do município (ANTP, 1992). O planejamento de transportes deve ser integrado às outras ferramentas de planejamento, permitindo a sua utilização como ordenador espacial e econômico. Esta integração pressupõe a essencialidade da participação e do envolvimento de todos os interessados no planejamento de transportes, para que o mesmo tenha os seus objetivos atingidos e claro, para que haja a integração com as equipes de planejamento dos municípios vizinhos (especialmente com aqueles que têm áreas urbanizadas conurbadas) em função das externalidades geradas pela coexistência das redes de transportes municipais.

Dito isso, o sistema de transporte otimiza o deslocamento de mercadorias e de pessoas, característica que lhe confere propriedade adicional de indutor do desenvolvimento urbano, de auxiliar nos processos de regularização fundiária e de determinar aspectos de zoneamento e

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte

Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes

regulamentação urbana. No aspecto mercantil, o transporte permite o escoamento de produtos excedentes, favorecendo e incentivando o comércio intra e inter regional, argumentação adicional que em conjunto com as anteriores, justifica sua inclusão nos planejamentos urbanos. Como um serviço ao cidadão, englobando cargas e pessoas, seja público, coletivo ou individual, o transporte possibilita otimizar o ambiente, no que se refere a uma maior qualidade de vida. Pois possui a característica substantiva de reduzir tempo e distâncias.

A ANTP propõe uma conceituação para os planejamentos de transporte, quanto a abrangência, se é sistêmico ou setorial, e quanto ao nível, se é estratégico ou tático.

O planejamento sistêmico é aquele aplicável a uma série de problemas que podem ser analisados com uma mesma metodologia. O planejamento setorial se limita a um projeto em particular, para atender necessidades específicas. Quanto ao nível, os planejamentos são classificados quanto ao montante de investimentos ou recursos necessários para a sua execução. Os estratégicos necessitam de grandes investimentos e os táticos, ou operacionais, pouco ou nenhum recurso financeiro (ANTP, 1992).

A classificação apenas nos custos e recursos necessários para execução de planejamentos de transporte parece carecer de explicação, pois ações sem custos aparentes, podem demandar ações estratégicas e negociações políticas de grande importância, não sendo utilizados recursos operacionais diretos neste caso. De qualquer forma o planejamento sempre deve ser realizado, dentro dos limites e recursos financeiros disponíveis na instituição e de acordo com o interesse da população, ou seja, o aspecto quantitativo vinculado ao aspecto qualitativo.

Outro fator importante a ser considerado tanto no planejamento de transportes quanto a integração com os outros instrumentos de planejamento é a mobilidade urbana. O acesso da população aos serviços de transporte e, consequentemente, os seus deslocamentos pela cidade, devem ser garantidos e planejados de forma coerente e responsável, garantindo à população o seu direito de ir e vir.

As tecnologias de transporte também deverão ser analisadas no planejamento, escolhendo aquelas que são compatíveis com a realidade da cidade. Levando-se em consideração não apenas a técnica, mas também os aspectos sociais da população, se estão preparadas para a utilização de novas tecnologias, e, principalmente, se podem ter acesso ao sistema de transporte com as tarifas planejadas.

2.4 Interações entre planejamentos

O PPA, possui característica de elaboração quadrienal, sendo elaborado no segundo ano de governo e avançando no primeiro ano de governo seguinte. Este cuidado é para evitar que a nova gestão adote um procedimento de descontinuidade dos projetos da gestão anterior, causando desconforto para a população e desperdício dos recursos públicos. O PPA é normativo, onde a Lei das Ditritizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelecem as origens e os destinos dos gastos do governo. Portanto, parece pertinente a integração entre os instrumentos de planejamento, cuja estratégia é fundamental para a boa gestão urbana, evitando-se assim gastos desnecessários, sobreposições de ações, enfim, desperdício de energia com consequentes perdas econômicas e sociais (REZENDE; CASTOR, 2006).

De acordo com Vainer (2005), dentro do processo de racionalidade econômica, os municípios interpretam que qualquer economia é fundamental na implementação de ações propostas pelo planejamento municipal, seja qual instrumento que as sugerir, pois há a possibilidade de os recursos não serem utilizados adequadamente, subutilizados ou simplesmente não utilizados.

O plano plurianual (PPA), o PDI, o PEM, os projetos participativos municipais, o planejamento de recursos humanos, o planejamento de informações e tecnologia, devem estar contemplados nesta integração.

O principal objetivo da integração dos instrumentos de planejamento é o compartilhamento de objetivos, estratégias e ações. Isto quer dizer que as alterações realizadas em determinado planejamento, devem ser consideradas nos outros instrumentos de planejamento utilizados, adequando-se os mesmos para as novas ações ou demandas geradas. De outra forma, os aspectos qualitativos considerados para a melhoria das condições sociais da população, são balizados e viabilizados pelo aspecto quantitativo, ou seja, pela quantidade de recursos disponíveis para sua consecução. Assim, a partir da integração dos planejamentos municipais, podem ser criados regras e processos que sejam menos sujeitos às pressões políticas e intervenções externas, com o objetivo de canalizar os esforços para a identificação e adoção da melhor relação entre os aspectos qualitativos e quantitativos. Neste aspecto, as tecnologias de informação e de comunicação são ferramentas imprescindíveis para facilitar o processo de integração, possibilitando a troca rápida, precisa e automática de planos,

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte
Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes
relatórios e documentos, com o objetivo agilizar as ações e reações da organização pública frente as mutações do ambiente contextual (entorno).

Neste sentido, o PEM pode ser o grande centralizador de informações e integrador das ferramentas de planejamento, respeitando sempre as particularidades de cada um. O PEM se integra com o PPA e com o PDI pelas trocas de objetivos, estratégias e ações municipais. As políticas municipais e os projetos participativos municipais se integram com o PEM pelas regulações, intervenções, pressões, participações políticas e sociais dos municípios, dos gestores locais e demais interessados na cidade. Para a viabilização do PEM será necessário capacitar os recursos humanos, além de identificar, coletar e avaliar as informações e as tecnologias necessárias à sua elaboração (REZENDE, CASTOR, 2006).

Visões mais flexíveis, que assumem as relações de políticas públicas, são variáveis tão importantes quanto as variáveis quantitativas tradicionais dos planejamentos de transporte, pois podem redimensionar a importância da aplicação de técnicas e instrumentos metodológicos sob nova orientação teórica. Os efeitos positivos desta nova ótica podem ser expandidos, diagnosticando problemas, formulando projetos e estabelecendo previsões em cenários mais confiáveis (DE TONI, 2002).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Por este trabalho ter caráter exploratório, a utilização de um estudo de caso, envolvendo a observação de documentos que representam uma realidade municipal, onde no estudo profundo e por vezes exaustivo do objeto de análise reside sua característica. Neste sentido, tendo como base conceitos teóricos estabelecidos, delimitar problemas e suas respectivas hipóteses, ajudam e incentivam pesquisas para estudos posteriores (YIN, 1994). A resultante foi a elaboração de um protocolo de análise, considerando os construtos mencionados, com a consequente formulação de um questionário dirigido ao município avaliado.

3.1 Métodos de pesquisa

A metodologia de pesquisa adotada foi o Estudo de Caso, por se tratar da análise de uma prefeitura específica, preservando-se o caráter unitário do objeto estudado. Porém como a teoria relevante é básica, o estudo de caso é de natureza holística (YIN, 1994).

Os grandes municípios dispõem de estrutura própria para o planejamento e gerenciamento de transportes. Mesmo com grandes estruturas, um dos problemas enfrentados pelos grandes municípios e capitais brasileiros se consiste justamente no transporte e mobilidade urbana. As variáveis que influenciam este serviço vão desde altos valores de tarifas até problemas de trânsito e de segurança relacionados, que geram desconforto e descontentamento da população afetada.

Estas considerações motivaram o estudo de caso de um município de menor porte, onde a pretensão foi analisar se há preocupação com o transporte, ou se este é tratado apenas como um acessório ou simplesmente delegado à terceiros.

A caracterização dos objetivos da pesquisa foi levantar na prefeitura em estudo os instrumentos de planejamento existentes, suas aplicações e integrações, e quais diretrizes, ações estratégicas e controles abrangem o transporte e a mobilidade urbana.

3.2 Abrangência da pesquisa

A unidade-caso adotada para esta artigo é uma prefeitura municipal do interior de estado brasileiro no sul do país. O município tem população total de 52.352 de habitantes, de acordo com o censo demográfico do IBGE (2000), cuja distribuição considera 25% localizada na zona rural e 75% na zona urbana. Localizado na região sudeste do estado, a agricultura do município é focada na erva-mate e fruticultura. A produção industrial foi impulsionada pela instalação de uma unidade de uma fábrica de componentes eletrônicos e outras ligadas ao setor automotivo.

A entrevista foi dirigida à secretaria de planejamento do município em estudo e o secretário respondeu o questionário por escrito. As dúvidas decorrentes das respostas foram dirimidas por entrevista por telefone.

3.3 Elaboração do Protocolo

Para a elaboração da pesquisa foram considerados dois tipos de planejamento adotados por municípios brasileiros. O PDI, obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes e o planejamento estratégico.

Os construtos abordados no protocolo de análise foram as metodologias e instrumentos passíveis de utilização no PDI Municipal. No caso do planejamento estratégico

Planejamentos Municipais e suas Interações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte
Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes
as variáveis analisadas foram as diretrizes estratégicas municipais, estratégias e ações municipais, os controles municipais e gestão do planejamento.

As perguntas focaram-se na existência destas ferramentas de planejamento e a sua relação com as políticas de transporte e mobilidade urbana.

4 ANÁLISE DO MUNICÍPIO

A teoria locacional de Alfred Weber, supõe a existência de uma região delimitada geograficamente, com superfície plana e homogênea, na qual as tarifas de transporte apresentam-se constantes em todas as direções. Considera também existência de centros urbanos e um número limitado de fontes produtoras de matérias-primas, igualmente localizados nesse mesmo espaço (CLEMENTE, 2000; GREMAUD; et al, 2003; SCWARTZMAN, 1997).

Apesar de esta teoria estar direcionada para a localização industrial, pode-se correlacionar com o estudo aqui proposto, pois classifica como fatores gerais, por afetar a todos os atores envolvidos, os custos de transportes e o custo da mão-de-obra. Na medida em que esses custos detêm uma parcela significativa na composição dos gastos individuais ou coletivos, a escolha de uma localização que os minimize torna-se fundamental. Esses fatores induzem à distribuição espacial dos atores econômicos e sociais, levando-as a se aglomerarem em determinados locais ou a se dispersarem no espaço. Esta distribuição possui relação com a tecnologia empregada e com os demais interesses envolvidos, de qualquer forma, este comportamento afeta a decisão dos gestores em relação a formulação do planejamento de transporte municipal.

Um problema típico com o projeto holístico é que o estudo de caso completo pode ser conduzido a um nível abstrato, carente de algumas medidas e dados claros. Um futuro problema relacionado com o projeto holístico está em que a natureza completa do estudo de caso pode mudar, tornando-o desconhecido para o pesquisador, durante o curso do estudo. De outra forma, as questões iniciais do estudo podem ter refletido uma orientação, mas com o progresso da pesquisa, uma orientação diferente pode emergir, e as evidências começam a apontar para diferentes questões (YIN, 1994).

As considerações de Yin se aplicam bem a pesquisa realizada, pois a análise das respostas obtidas no questionário mostra a particularidade do caso, bem como explicita desvios de orientação.

Dos construtos analisados apenas o PDI foi desenvolvido em 2004. O início deste plano foi em 2002, mas somente de março a dezembro de 2004 é que o PDI foi efetivamente elaborado. Sua elaboração consistiu em etapas de pesquisa, análise, construção do plano, audiências e reuniões temáticas. Uma comissão da prefeitura foi responsável pelo desenvolvimento do PDI. Um consultor externo contribuiu para a finalização do plano com o objetivo de “dar corpo” ao projeto.

Seguindo a orientação do estatuto das cidades foram realizadas audiências públicas. No total foram 3 audiências, uma no início dos trabalhos, outra na metade e mais uma na finalização dos trabalhos. Estas audiências não foram separadas por temáticas específicas, tratando portanto, o plano de forma global. A forma de tratamento de áreas específicas foi por meio de seminários, com duração de um dia, separados em 12 temáticas. As temáticas abordadas foram: saneamento básico, desenvolvimento econômico, impacto de vizinhança, transporte e mobilidade, saúde, educação e bem estar social, instrumentos tributários e indução do desenvolvimento, desenvolvimento regional, meio rural e política habitacional.

Segundo as intenções da gestão do município, os instrumentos legais previstos no Estatuto das Cidades foram introduzidos ou as leis existentes foram adaptadas. As leis de uso e ocupação do solo, parcelamento, código de obras, e código tributário foram adequadas ao PDI desenvolvido. Foram criadas a lei de criação de bairros, a lei de criação de zona de transição urbano-rural e delimitação de distritos, lei de controle interno e a lei do PDI.

O PDI aborda algumas questões referentes ao transporte, principalmente na identificação de problemas de estacionamento, trânsito e mobilidade. São apontados ainda, de forma genérica, os problemas de circulação, conflitos com o transporte coletivo, sinalização, hierarquização das vias, pavimentação, passeios e calçadas e transporte urbano. A preocupação com os ciclistas e desenvolvimento deste meio de transporte como alternativa também foi apontado nas consultas realizadas à comunidade.

O terminal rodoviário e a ferrovia também mereceram destaque, ainda na fase de identificação de problemas, surgindo sugestões para ampliação e conservação

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte

Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes

respectivamente dos mesmos. A educação de trânsito e regulamentação dos serviços de táxi também foi levantada na fase de diagnóstico.

Os pleitos da comunidade do município em estudo, de acordo com o PDI, relacionados com a política de transporte e mobilidade urbana são as seguintes: tombamento da malha férrea para utilização como apoio ao transporte coletivo e uso eco-turístico, bem como enriquecimento urbanístico da cidade; ordenar urbanisticamente a cidade, de acordo com a ciência urbanística e as características e possibilidades proporcionada pelo seu traçado e a demanda por recursos; garantir o acesso universal ao transporte coletivo, ou no mínimo, à bicicleta e às ciclovias, estimulando a motorização das mesmas a partir de motores que possam utilizar combustíveis alternativos; garantir acessibilidade prevista em lei para todos os portadores de deficiências e necessidades especiais, eliminando barreiras arquitetônicas em vias, prédios públicos, comerciais, escolas e outros; criar transposições em trechos estratégicos eleitos ao longo da rede ferroviária tendo em vista o desvio do trânsito de veículos pesados; criar departamento municipal de trânsito; estudar a viabilidade de um metrô de superfície, uma vez que a rede ferroviária está no meio da cidade; criar e alimentar um banco de dados de acidentes ocorridos, para auxiliar na análise e tomada de decisões; dotar de urbanização e sinalização adequadas os cruzamentos da rede ferroviária existentes ao longo do quadro urbano; recuperação do terminal; transferir o pátio de manobra da rede concessionária que utiliza a rede ferroviária para lugar mais adequado, liberando o sítio para usos mais nobres em relação à cidade; criar uma legislação que regulamente as atividades e serviços de transporte de carga e descarga no quadro urbano; criar legislação competente para implantação, a curto prazo, do serviço de estacionamento regulamentado nas vias públicas centrais; estudar a viabilidade de construção de um aeroporto de atendimento regional, ou de um aeroclube para esportes aeronáuticos e estímulo ao turismo desportivo em geral; utilizar a faixa de domínio da RFFSA para abertura de ciclovia para os trabalhadores, estudantes e desportistas de fim de semana; promover a integração do transporte coletivo urbano por meio de terminais localizados em pontos estratégicos a serem definidos; reestruturar o terminal rodoviário interurbano e articulá-lo com o sistema de ônibus urbano; criar programa de educação permanente para o trânsito; melhorar a estrutura logística para incentivo e incremento da exportação pelo porto seco aduaneiro.

Quanto às variáveis do PEM, não foram identificadas aquelas que atingissem o município de maneira global. Pontualmente foram identificadas algumas das diretrizes estratégicas, focando-se na atividade econômica e no equilíbrio da administração pública.

A diretriz principal apontada na pesquisa foi uma preocupação com a diversificação da atividade econômica do município. As principais atividades econômicas apontadas são a agricultura orgânica, turismo, agricultura familiar e indústria da madeira.

O controle estratégico do município é fundamentalmente calcado no equilíbrio das contas públicas, controlando diariamente os gastos públicos. Este controle diário é previsto em lei e objetiva auditar os gastos públicos, corrigir distorções e manter o equilíbrio das finanças. Este sistema é informatizado, mas as informações não são disponibilizadas eletronicamente, porém, realizam-se audiências públicas de prestação de contas a cada quadrimestre.

Durante a pesquisa, não foi identificado nenhum sistema de gestão de transporte e mobilidade urbana.

5 CONCLUSÃO

A partir desta pesquisa foi possível identificar a existência de um PDI para o município analisado e a ausência de um PEM global, sendo este não obrigatório em lei. No entanto, notou-se uma preocupação da administração pública em controlar os gastos e no cumprimento dos orçamentos. Por outro lado, a questão da gestão de transporte ficou a desejar, pois não se caracteriza como estratégica para o município.

Com relação a análise da integração entre as ferramentas, limita-se às diretrizes legais do PDI com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e PPA. Quanto às políticas de transporte e mobilidade urbana, sugestões e reclamações foram levantadas pela população no PDI, como as reivindicações transcritas anteriormente demonstram, porém, não é previsto um plano de transporte para satisfazer as necessidades de mobilidade urbana.

Percebe-se entretanto, que há um aspecto qualitativo no PDI, relacionado ao custo-benefício que reflete aos anseios da população no que se refere à qualidade de vida no município. Já a execução de um projeto de transporte, reflete uma análise de custo-eficiência,

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte
Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes
aspecto quantitativo do planejamento, pois necessita de recursos por parte do poder público para sua realização.

A partir deste estudo de caso pode-se expandir a pesquisa buscando a identificação de deficiências dos planos diretores de pequenos municípios, geradas muitas vezes por falta de recursos para a elaboração de grandes projetos. Ressalta-se que o estudo de um único caso pode trazer prejuízos para uma extração de resultados sendo necessária então o aumento da amostra da pesquisa, o que consiste em limitador para este trabalho.

A análise das integrações de planejamentos municipais pode indicar contribuições para a administração do município estudado, quais ferramentas podem ser adotadas para a otimização de resultados da administração pública. Neste caso nota-se que há problemas de transporte identificados pela população cujas soluções podem estar integradas com outras intervenções urbanas. A priorização das medidas corretivas deve ser discutida com a população por meio das audiências públicas.

As dificuldades levantadas neste estudo de caso servem à academia para adequar as teorias de planejamento às realidades de gestão urbana enfrentadas pelos municípios menores do interior dos estados. A falta de recursos, deficiências na distribuição de informações e capacitação técnica das discussões temáticas dificultam a aplicação direta dos manuais de implantação de planos diretores, por exemplo.

Recomenda-se também a execução de um planejamento de transportes para o município analisado, pois ações integradas de políticas públicas podem ser menos onerosas quando implantadas em conjunto, aproveitando-se intervenções urbanas para a realização, ou ao menos previsão de outras obras e ações. Assunto sugerido para próximos trabalhos científicos.

REFERÊNCIAS

- ANTP – Associação Nacional de Transportes Públícos. **Gerenciamento de transporte público urbano:** planejamento de transporte coletivo urbano. São Paulo, 1992.
- CARVALHO, S. N. **Estatuto da cidade:** aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo Perspec. [online]. out./dez. 2001, vol.15, no.4 [citado 26 Março 2005], p.130-135. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lng=pt&nrm=iso>
- CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo:** guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA, 2004.

Planejamentos Municipais e suas Integrações: o transporte no planejamento de municípios de médio e pequeno porte
Gustavo Taniguchi; Denis Alcides Rezende; Jefferson Marcel Gross Mendes
CLEMENTE, A.; HIGACHI, H. Y. **Economia e desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2000.

DE TONI, J. **Planejamento e transportes**: possibilidades metodológicas alternativas. Revista dos Transportes Públicos nº 97 - ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos. São Paulo, 2002.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2 ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2002.

GREMAUD, A. P. et al. **Manual de economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Textos para Discussão, n. 37, Brasília: ENAP, 2000.

REZENDE, D. CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Brasport, 2006.

SCHWARTZMAN, J. **Economia Regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR – CETEDRA – MINTEI - UFMG, 1977.

SEDUH – GDF, Distrito Federal – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Gestão estratégica do território do Distrito Federal**. Brasília, 2004.

TANIGUCHI, C. **Cidade planejada**: a existência de Curitiba. Brasília, 2003.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/noticias/noticia2005/manual_elaboracao_ppa.htm>. Acesso em 15 mar. 2005

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

Artigo recebido em: 12/01/2007

Artigo aprovado em: 04/04/2007