

## Diagnóstico, participação social e planejamento: uma análise da metodologia PDE em três municípios sul-mineiros

### RESUMO

Buscar o desenvolvimento local, em toda sua amplitude e não apenas no contexto econômico, se constitui uma tarefa intrínseca da gestão pública municipal. Além dos planos convencionais e estabelecidos por lei como o Plano Diretor e os de matizes orçamentárias, faz-se necessária a aplicação de metodologias ágeis, alternativas e baseadas em tecnologias e ciência de dados para tornar o planejamento do desenvolvimento mais aplicável e efetivo. Dessa forma, o artigo tem por objetivo apresentar e discutir a metodologia denominada Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE). Especificamente, busca-se compreender os componentes do plano, as fases de aplicação e suas primeiras utilizações em três municípios da região do Sul de Minas Gerais. Os procedimentos metodológicos aplicados envolvem pesquisa bibliográfica, estudo multicaso e pesquisa-ação. Os resultados mostraram que o PDE pode ser aplicado em quaisquer tipos de municípios e permite um planejamento amplo, com vários eixos integrados, participação social e acompanhamento das propostas elencadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Econômico; Planos Municipais; Sul de Minas; Participação Social.

**Guilherme Augusto Dionísio Vivaldi**

[guilherme.vivaldi@professor.unis.edu.br](mailto:guilherme.vivaldi@professor.unis.edu.br)  
Centro Universitário do Sul de Minas.  
Varginha. Minas Gerais. Brasil.

**Pedro dos Santos Portugal Júnior**

[pedro.junior@unis.edu.br](mailto:pedro.junior@unis.edu.br)  
Centro Universitário do Sul de Minas.  
Varginha. Minas Gerais. Brasil.

**Marcelo Castro Ávila**

[marcelocastroavila@gmail.com](mailto:marcelocastroavila@gmail.com)  
Universidade Federal de Alfenas. Alfenas.  
Minas Gerais. Brasil.

**Felipe Flausino de Oliveira**

[felipe.oliveira@unis.edu.br](mailto:felipe.oliveira@unis.edu.br)  
Centro Universitário do Sul de Minas.  
Varginha. Minas Gerais. Brasil.

**Stefano Barra Gazzola**

[reitoria@unis.edu.br](mailto:reitoria@unis.edu.br)  
Centro Universitário do Sul de Minas.  
Varginha. Minas Gerais. Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento, entendido no conceito furtadiano como um processo de formação histórico e estrutural (FURTADO, 2000), se constitui como uma busca, até certo ponto incessante, por parte dos entes federativos. Os municípios que compreendem esse processo procuram desvendar suas vocações econômicas, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento possui caráter endógeno (SOUZA, 2005) e sua construção ocorre a partir de uma base que necessita ser ampliada e diversificada, estando atento ao seu papel fomentador do desenvolvimento social além do simples crescimento econômico (MENDONÇA; HOLANDA, 2016).

Nesse arcabouço, emergem projetos como o Plano Diretor Municipal, estabelecido pela Lei 10.257/2001 denominada Estatuto das Cidades, e o Planejamento Estratégico Municipal, este mais voltado ao contexto da corrente gerencial da administração pública, ambos denominados como “utopias urbanas contemporâneas” (ULTRAMARI; REZENDE, 2008). Para além desta concepção de utopias e longe de fomentar conflitos e contradições entre as formas de planejamento citadas, o presente artigo visa apresentar e discutir uma metodologia complementar a estas duas: o Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE) de nível municipal. Busca-se, de maneira específica, compreender os componentes deste plano, suas fases e ilustrar sua aplicação em alguns municípios da região do Sul de Minas Gerais.

Os problemas urbanos não mudaram tanto ao longo dos anos (sociais, econômicos, ambientais, estruturais, de saúde etc.), porém se tornaram mais complexos e agravados, tornando-se desafios maiores para o planejador urbano. Até a década de 1990 as principais ações de desenvolvimento municipal focavam-se quase exclusivamente em vantagens fiscais para atração de empresas e geração de emprego (BRAGA FILHO; CAMPANHOL, 2008). No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações de gastos forçaram os municípios a buscarem economias externas (infraestrutura moderna, mão de obra qualificada, instituição de P&D, etc) como base para atração de investimentos (SOUZA, 2005). Dessa forma, parte-se do seguinte problema de pesquisa: como a metodologia PDE pode auxiliar no planejamento do desenvolvimento municipal?

Justifica-se este estudo o esforço para desenvolver e aplicar metodologias que orientem os municípios, especialmente aqueles que se encontram no interior, na aplicação do planejamento de longo prazo para o desenvolvimento local, visto que, segundo Corralo (2015), a gestão pública, especialmente a municipal, apresenta uma lógica de improviso e ausência de previsões. Em igual compreensão, Sidorov e Shishanina (2020) e Lima et al. (2020) indicam alguns pontos limitadores do planejamento municipal do desenvolvimento: apoio metodológico insuficiente por parte de autoridades regionais; ausência de capacitação na área estratégica para os funcionários; forte dependência financeira de outras fontes que não sejam próprias; falta de um mecanismo eficaz de interação entre órgãos governamentais locais e comunidades, empresas e outras partes interessadas no desenvolvimento. Nesse sentido, reforçam-se as hipóteses de que a maior parte de municípios não sabem onde buscar dados, indicadores e informações que permitam conhecer suas realidades, bem como, supõe-se que a aplicação da metodologia PDE permita levantar e tratar esses dados, compreender as realidades e traçar propostas que sejam construídas com participação social. Soma-se a isso o fato de que a maioria

das pesquisas e estudos publicados sobre planejamento municipal não apresenta regularidade teórica e analítica, privilegiando apenas abordagens normativas e gerenciais semelhantes às aplicadas pelas organizações privadas (LIMA et al., 2020).

Para atender aos objetivos aqui expostos o estudo utiliza de pesquisa bibliográfica de tipologia narrativa no sentido de Cordeiro (2007) a fim de levantar discussões sobre o planejamento municipal, bem como a técnica de pesquisa-ação com base na explicação de Thiollent (2007) tendo em vista que os autores fizeram parte das equipes diretamente ligadas aos projetos de aplicação do PDE nos três municípios aqui analisados.

O artigo possui cinco partes, incluindo essa introdução. A seguir apresenta-se um referencial teórico abordando sobre o planejamento do desenvolvimento municipal, suas complexidades e a necessidade de governança. Posteriormente aborda-se a metodologia adotada neste estudo e em seguida a análise sobre o método PDE com base em sua estruturação e aplicação nos municípios sul mineiros. Encerra-se com as considerações finais, limitações e ideias para futuros estudos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O processo de desenvolvimento, tanto econômico como de qualquer outro matiz, não ocorre de maneira linear, etapista e simultânea nos territórios (FURTADO, 2000). Tal processo evolui de forma irregular e com características de fortalecer áreas e regiões que se apresentam mais dinâmicas (LIMA; SIMÕES, 2009), sendo influenciado pelas instituições (NORTH, 1990). Há um importante papel dos processos e instâncias locais (perspectiva “down to up”, ou seja, da base para cima) em comparação com planejamentos puramente centrais dos entes estaduais e nacionais (tipo “up to down”, isto é, de cima para baixo), visto que os primeiros estão mais próximos das realidades e dos usuários finais dos bens e serviços públicos e privados (AMARAL FILHO, 2001; BRAGA FILHO; CAMPANHOL, 2008). Soma-se a isso o fato de não existir um modelo prévio replicável a todas as realidades regionais e locais, mas cada território apresenta diferentes capacidades institucionais relacionadas a contextos políticos, econômicos e sociais que permitem ou limitam o desenho e implementação de políticas de desenvolvimento local (MORRISON; DOUSSINEAU, 2019).

Nessa seara, o desenvolvimento emerge como um dos principais objetivos a serem atingidos pelo governo, sociedade civil e empresários, gerando uma comunhão de esforços que conduz ao planejamento do desenvolvimento local que agrega as políticas públicas e os direcionamentos de atuação empresarial e social (CORRALO, 2015). Esse desenvolvimento não deve ser baseado apenas no crescimento econômico e na lógica de mercado, visto que isso pode provocar impactos negativos na qualidade de vida das pessoas e na sustentabilidade ambiental (GELPI; KALIL, 2015), mas deve agregar todos os eixos sobre os quais um município se estrutura, o que além do econômico engloba o social, o ambiental, a igualdade de acesso e de oportunidades, dentre outros.

Os municípios se configuram como sistemas complexos moldados por processos de endógenos e com resultados difíceis de prever e planejar (KOMNINOS; KAKDERI; PANORI; TSARCHOPOULOS, 2020) e a partir da Constituição

de 1988 passaram a ter autonomia e responsabilidade pela construção de peças do planejamento governamental (LIMA et al., 2020). Esse ente federativo possui uma capacidade que lhe é própria de impulsionar o desenvolvimento local, através de medidas governamentais de sua alçada que envolvem ações incentivadoras e convenientes para a coletividade, promovendo o progresso no seu território em todos os setores de interesse local (MEIRELLES, 2006). Mas, para isso é necessário o devido planejamento do desenvolvimento municipal (CORRALO, 2015) e também o rompimento de certos entraves de naturezas diversas como cultural, política e até mesmo comportamental (BRAGA FILHO; CAMPANHOL, 2008) visto que o planejamento será de longo prazo e não poderá ser confundido com planos de governo, mas sim como um plano municipal a ser seguido como norteador das decisões e políticas a serem aplicadas.

A amplitude e complexidade dos desafios enfrentados pelos municípios nas questões territoriais, urbanas, econômicas, ambientais, sociais e financeiras exigem o avanço das técnicas de planejamento até então adotadas, usando para isso instrumentos técnicos, modernos e práticos (ULTRAMARI; REZENDE, 2008). Nesse sentido, para o enfrentamento desses desafios tornam-se necessárias novas metodologias e tecnologias sociais aliadas à articulação entre setor público e sociedade civil (BRAGA FILHO; CAMPANHOL, 2008).

Contudo, apenas a existência de bons planos de desenvolvimento não se faz suficiente para o processo, pois torna-se necessária a participação social, seja facultativa ou obrigatória, como no caso dos planos diretores (ULTRAMARI; REZENDE, 2008). Essa participação é fundamental, tendo em vista que alguns diagnósticos e proposições podem surgir das comunidades que sofrem de maneira direta as problemáticas urbanas, reforçando a noção de que o desenvolvimento e o seu planejamento se constituem como construções coletivas. Neste sentido, para a consolidação do desenvolvimento é necessário que os atores sociais sejam capazes de se organizarem e de maneira coletiva formularem propostas visando o objetivo comum de desenvolver o espaço em que se encontram (BRAGA FILHO; CAMPANHOL, 2008).

No âmbito dos municípios, a elaboração de planos voltados para o desenvolvimento local exige, além desta participação social, uma boa estruturação de dados e informações, bem como a organização de sistemas e tecnologias da informação (REZENDE; GUAGLIARDI, 2008) a fim de promover diagnósticos sobre as realidades e construir propostas mais assertivas. Cabe destacar ainda que os instrumentos de administração e da tecnologia da informação não devem ser usados unicamente na formulação do planejamento, mas são também necessários para os gestores municipais em suas ações e decisões cotidianas e estratégicas referentes ao município (REZENDE; GUAGLIARDI, 2008).

De igual importância se reveste a estrutura de governança estabelecida para o plano de desenvolvimento, visto que a mesma permite induzir a integração entre as etapas de todas as ações e garantir a qualidade dos resultados do plano (KERBES; SILVA JR, 2019). Em relação a essa governança se faz necessária a determinação dos órgãos e responsáveis pelo plano de desenvolvimento, a forma de comunicação entre os envolvidos, a integração com a sociedade local e, talvez de maior importância, os instrumentos e mensurações referentes ao acompanhamento e avaliação do que foi planejado. Esse processo induz a uma concreta articulação entre governo, sociedade e atores econômicos visando o desenvolvimento, sendo que os municípios que apresentam melhores níveis de

governança conseguem maiores graus de legitimidade nas suas ações públicas (CORRALO, 2015).

Importante destacar o fato de que os fundamentos e recomendações de políticas públicas baseadas no âmbito dos municípios envolvem um certo nível de complexidade que muitos deles, devido às suas heterogeneidades, não possuem estrutura, qualificação e instrumentos de planejamento para lidarem, tornando o processo algo complicador (MORRISON; DOUSSINEAU, 2019; LIMA et al., 2020). Nesse sentido, torna-se fundamental a existência de instrumentos modernos de gestão e estrutura administrativa que fomente o uso das competências econômicas a fim de desenhar, implementar e disseminar a políticas públicas de desenvolvimento, juntamente com a mobilização e participação dos atores locais (CORDERO-TORRES, 2018). Isso se efetivou em razão de que as características evolutivas dos municípios, que até pouco tempo eram atribuídas exclusivamente ao funcionamento dos mercados, agora estão relacionadas também com os aspectos institucionais do planejamento (KOMNINOS; KAKDERI; PANORI; TSARCHOPOULOS, 2020).

Apresentadas algumas das discussões teóricas pertinentes ao tema, passa-se a explicar o procedimento metodológico do estudo.

### 3 METODOLOGIA

A fim de cumprir com os objetivos elencados para esse trabalho optou-se pelos procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica, estudo multicaso e pesquisa-ação. A abordagem bibliográfica seguiu a tipologia narrativa que parte de uma abordagem mais aberta sobre a temática escolhida e não exige um protocolo mais rígido para a sua aplicação (CORDEIRO et al., 2007). Nesse sentido abordaram-se estudos e pesquisas com a temática voltada para planejamento do desenvolvimento econômico e os desafios da aplicação e governança deste desenvolvimento.

O estudo multicaso envolve uma abordagem mais profunda de alguns objetos no qual o estudo pode ser aplicado (YIN, 2001). Dessa forma, três municípios foram escolhidos para se analisar a aplicação do PDE e por questão ética são denominados neste trabalho como A, B e C.

O artigo ainda se classifica como pesquisa-ação em virtude da relação direta dos seus autores com a construção e aplicação do método PDE nos três municípios alvos da pesquisa. Thiollent (2007) afirma que este tipo de pesquisa tem por objetivo contribuir para a resolução de algum problema e para a construção do conhecimento, estando os pesquisadores relacionados de forma direta com o problema a ser solucionado. Os autores participaram de todos os passos e fases, anotando as observações que são descritas no item 4.2 deste artigo.

O município A é um polo na região Sul de Minas possuindo uma população de 136.467 habitantes (IBGE, 2023) e construiu o PDE no ano de 2020, sendo o pioneiro na utilização deste método. O município B apresenta população de 55.255 habitantes sendo atualmente um polo de região imediata na região (IBGE, 2023) e implantou o PDE no primeiro semestre de 2022. Por fim, a cidade denominada C se caracteriza como sendo de pequeno porte com cerca de 6.691 habitantes (IBGE, 2023) e adotou o método na segunda metade de 2022.

#### 4 PDE: ESTRUTURA E APLICAÇÃO NOS TRÊS MUNICÍPIOS

O Plano de Desenvolvimento Econômico tem como objetivo precípua aliar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano e social através de esforços coordenados entre as principais lideranças empresariais locais, a população, academia e o poder público, através de uma visão de planejamento de longo prazo e gestão científica de dados. O PDE é composto de quatro passos e cada um destes com suas fases específicas conforme apresentado no quadro 1 a seguir e explicado posteriormente.

Quadro 1. Passos e fases do Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE)

Passos	Fases
<b>I. Diagnóstico</b>	1. Escolha de cidades para comparação
	2. Levantamento e diagnóstico de dados
	3. Construção de cadernos temáticos
	4. Reuniões temáticas
<b>II. Propostas e Metas</b>	1. Elaboração de propostas
	2. Revisão das propostas
	3. Apresentação da primeira versão do plano
	4. Reuniões com secretariado municipal
	5. Elaboração final do plano com metas
<b>III. Divulgação do plano</b>	1. Utilização de plataforma digital
	2. Adoção de estratégias para divulgação
<b>IV. Monitoramento</b>	1. Realização do acompanhamento e avaliação do plano

Fonte: os autores do artigo.

Na fase de diagnóstico, ocorre a escolha das cidades para comparação dos indicadores através de técnica econométrica de clusterização e concomitante debate entre a equipe técnica e os contratantes. Posteriormente são levantados mais de 70 indicadores socioeconômicos e realizada a comparação da cidade estudada com as que foram escolhidas anteriormente. Esses indicadores são levantados por meio da ciência de dados e suas análises são disponibilizadas via dashboards interativos e compartilhados para a população e os gestores públicos de forma on-line, juntamente com um glossário dos indicadores e detalhamentos dos índices. O uso da ciência de dados se faz importante para o diagnóstico e gestão dos planos de desenvolvimento, fato este já destacado por Rezende e Guagliardi (2008) que afirmam que os planejamentos municipais devem ser integrados e estruturados através de sistemas de informação e recursos da tecnologia da informação.

Em seguida, ocorre a construção de cadernos temáticos das áreas conforme escolha do município. As áreas principais de análise são: Ambiente de Negócios; Assistência Social; Educação; Cultura, Turismo, Esporte e Lazer; e Saúde, Saneamento Básico e Meio Ambiente. Fundamenta-se a escolha dessas áreas temáticas principais do PDE o fato de que a descentralização (seja no planejamento, seja na execução das políticas públicas) foi mais acentuada em determinados campos de políticas públicas, como na saúde, no meio ambiente, na assistência social e na educação (LIMA et al., 2020). Na última fase do primeiro passo, ocorrem as reuniões entre os gestores públicos, atores da sociedade e especialistas em cada uma dessas áreas temáticas visando a apresentação dos diagnósticos e servir de base para a construção das propostas no próximo passo.

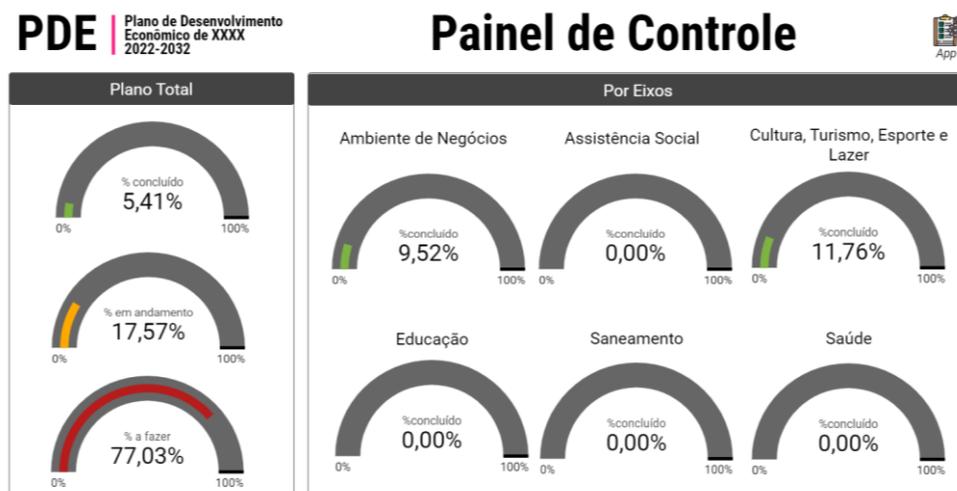
O segundo passo se inicia com o envio de formulários eletrônicos para a comunidade em geral do município visando captar propostas dos atores sociais, sendo em seguida tabuladas e ajustadas as propostas recebidas. Partindo dessas, ocorre a construção da primeira versão do Plano de Desenvolvimento que é apresentada aos gestores do município através de reuniões com os secretários municipais das áreas envolvidas no PDE. Posteriormente, é elaborado o plano final com ajustes e metas a partir das propostas recebidas, contendo os diagnósticos, as propostas e os direcionamentos. O passo 2 reveste-se de importância em função do envolvimento com a sociedade. Como destacado por Ultramari e Rezende (2008) a participação popular não contribui apenas para o caráter democrático do planejamento, mas também para a ampliação dos temas de interesse a serem tratados e como projetar a solução dos problemas locais. Cabe destacar que, além da construção socializada, reveste-se de importância a divulgação do plano e de suas metas, fato que se encontra no passo 3.

O processo de divulgação ocorre por meio da criação de uma plataforma online contendo o plano de desenvolvimento, uma série dashboards interativos e as propostas que foram elencadas no passo anterior. Além disso, os gestores públicos precisam criar uma estratégia de divulgação do plano que seja efetiva e adaptada à realidade do município, usando especialmente a tecnologia na divulgação. Isso é fundamentado conforme Rezende e Guagliardi (2008) ao afirmarem que o uso da tecnologia auxilia a participação mais efetiva dos cidadãos na gestão municipal e no desenvolvimento das cidades.

Tão importante quanto construir e divulgar um plano de desenvolvimento municipal é o seu monitoramento e acompanhamento a fim de verificar se as metas traçadas estão sendo atingidas, emergindo assim o quarto passo do PDE.

O monitoramento ocorre por meio de uma plataforma interativa de acompanhamento dos planos de ação, baseado no conceito 5w2h (What, Why, Where, When, Who, How, How Much) determinados para execução do PDE, sendo de responsabilidade das secretarias municipais envolvidas e dos gestores públicos ou responsáveis o seu devido preenchimento. Essa plataforma, ao ser atualizada periodicamente, apresenta o nível de atingimento das metas estabelecidas no plano de desenvolvimento, permitindo aos gestores e à sociedade o seu devido acompanhamento. A figura 1 ilustra o dashboard utilizado para monitoramento e controle do PDE.

Figura 1. Dashboard de Monitoramento do PDE



Fonte: os autores do artigo.

O próximo item visa tratar a aplicação desta metodologia nos três municípios em que foi adotada.

#### 4.2 Experiência do PDE em municípios do Sul de Minas

A seguir apresenta-se as aplicações do método PDE em três cidades localizadas no Sul de Minas Gerais. No município A, a contratação dos serviços do PDE foi realizada pelo Conselho Empresarial local, já nos municípios B e C, a contratação se deu pelas secretarias municipais de desenvolvimento econômico via dispensa de licitação. Destaca-se que as descrições dos passos e fases a seguir são baseadas na observação realizada pelos autores deste artigo tendo em vista terem participado diretamente da aplicação do PDE nas três cidades e fundamentado na técnica de pesquisa-ação.

##### 4.2.1 Passo 1 - Diagnóstico

Como primeiro passo na etapa 1 do PDE, foram escolhidas as cidades para comparação no diagnóstico. Para tal foi realizada uma clusterização entre as 155 cidades do Sul de Minas, considerando como variáveis o PIB (Produto Interno Bruto) e a população total dos municípios, através do software Orange Data Mining.

No município A, as cidades foram indicadas com base na clusterização pela equipe técnica contratada, da qual fazem parte os autores deste artigo, e foi acatada pelo conselho empresarial, sendo as cidades comparativas com níveis superiores de PIB e população em relação ao município estudado. Na cidade B, a clusterização foi apresentada para a secretaria de desenvolvimento econômico, que acatou dois municípios sugeridos pela equipe, e solicitou um terceiro município de sua preferência, apesar de não estar dentro do cluster indicado, devido a ter maiores valores de PIB e população. A secretaria justificou essa escolha relatando que seria importante a inclusão deste município nas comparações, pois é uma referência na microrregião onde estão. No município C,

também foi apresentada a clusterização em formato de mapa de dispersão, e sugerido 5 municípios com características econômicas semelhantes, e após a análise dos gestores públicos envolvidos, 3 das 5 cidades sugeridas foram escolhidas.

Conforme destacado por Rezende e Guagliardi (2008), para o início de um planejamento é necessário o uso de dados e de tecnologia da informação. Assim, após as cidades escolhidas, a equipe passou a coletar os dados e armazená-los em planilhas eletrônicas em nuvem. Para cidade A foram coletados 81 indicadores em dez eixos temáticos: Ambiente de Negócios; Desenvolvimento Tecnológico; Infraestrutura; Assistência Social; Cultura, Esporte e Lazer; Educação; Meio Ambiente; Segurança; Saúde e Saneamento Básico. Ressalta-se que diferente dos municípios B e C, o município A foi dividido em 10 eixos devido ao seu porte.

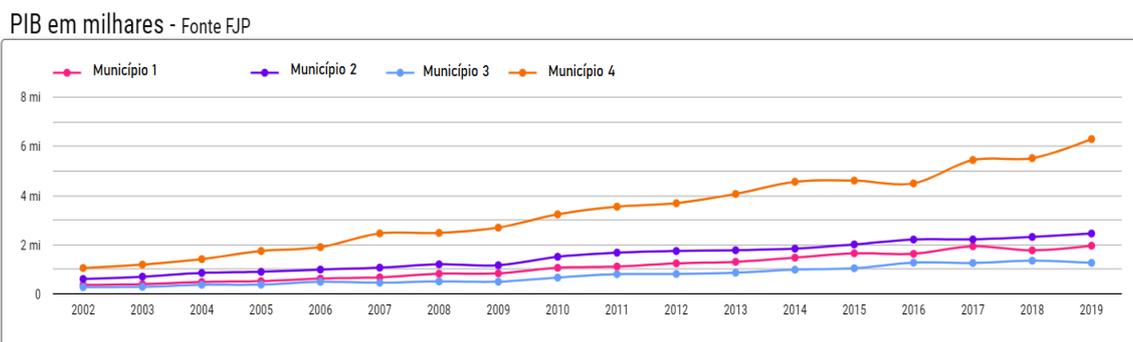
No município B, foram coletados 66 indicadores divididos em cinco eixos temáticos, sendo: Ambiente de Negócios; Assistência Social; Cultura, Turismo, Esporte e Lazer; Educação; Saúde e Saneamento Básico. Enquanto no município C, foram 77 indicadores coletados, divididos nos cinco eixos: Ambiente de Negócios; Assistência Social; Cultura, Turismo e Esporte; Educação; Saúde, Saneamento Básico e Meio Ambiente. A diferença da quantidade de indicadores coletados entre as cidades é justificada pela quantidade e tipos de eixos escolhidos pelos municípios.

Vale salientar que na metodologia do PDE opta-se pela não utilização de indicadores tradicionais como IDHM e índice de GINI, devido à sua defasagem temporal e serem divulgados apenas nas realizações do Censo Demográfico, não traduzindo assim a realidade mais atualizada dos municípios. Desconsidera ainda o Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local (ISDEL), pois o mesmo utiliza dados do Censo na sua composição, inviabilizando um quadro real da atualidade do município, conforme já justificado anteriormente. Ainda sobre os dados, compõe o diagnóstico dois indicadores de autoria da equipe técnica do PDE, o Índice de Gasto Eficiente para o Desenvolvimento (IGED) e o Índice de Saturação de Mercado (ISM), ambos já publicados em periódicos científicos.

Com os dados coletados e organizados em planilhas eletrônicas, a criação de gráficos foi realizada através do software Google Data Studio, gerando os Dashboards on-line e interativos, sendo um com dados completos, e dashboards segregados por eixo, chamados de Cadernos Temáticos, para assim facilitar a leitura dos secretários municipais e especialistas. Complementarmente, foram gerados arquivos em PDF e encaminhados aos contratantes.

Quanto às técnicas estatísticas nesta etapa, são utilizadas a estatística descritiva, com exposição do histórico dos dados no decorrer dos últimos anos, médias, ranqueamentos entre as cidades e crescimentos percentuais.

Gráfico 1. Exemplo de gráfico comparativo entre cidades.



Fonte: os autores do artigo.

Como último passo da etapa 1, ocorre a participação, através de reuniões temáticas, de especialistas nos temas de cada um dos eixos. Nestas reuniões participam os gestores públicos, empresários locais e demais atores da sociedade que são convidados. Nestas reuniões, inicialmente o especialista discorre sobre o tema por trinta minutos, apontando tendências e caminhos para as melhorias no município. Em seguida, a equipe técnica apresenta o caderno temático, de forma segregada pelo eixo, apontando os resultados do diagnóstico. Por fim, abre-se um espaço para perguntas dos participantes e incentivo ao debate.

As reuniões temáticas têm o objetivo de aprofundar as discussões sobre os eixos, observar as tendências de outros municípios, ouvir os especialistas convidados e dar um embasamento mais crítico para que os atores locais possam construir suas propostas a serem apresentadas no passo seguinte.

#### 4.2.2 Etapa 2 – Propostas e metas

Na segunda etapa do PDE são desenvolvidos formulários eletrônicos para cada eixo temático e distribuídos para a comunidade, sendo no município A, para os membros do conselho empresarial e demais empresários da cidade, nos municípios B e C, os formulários foram disponibilizados aos participantes das reuniões temáticas e também para os atores locais, através das secretarias de desenvolvimento econômico. A aplicação desses formulários visa a captação de propostas dos atores sociais para o desenvolvimento do município em cada um dos eixos elencados. Tal fato vai ao encontro da afirmação de Ultramari e Rezende (2008) quanto à necessidade de ampla participação social para a construção das políticas de desenvolvimento local.

O formulário aplicado no PDE possibilita o envio de até 3 propostas por eixo temático. No município A captou 70 propostas, no município B 61 propostas e no município C, até o presente momento da escrita do artigo, o mesmo estava em fase de implantação. Analisando a quantidade de propostas para cada eixo, no município A a maior quantidade de propostas foi no eixo de Meio Ambiente (12), já no município B a maior quantidade foi em Ambiente de Negócios (17). Estes resultados mostram o nível de engajamento da comunidade com as temáticas. O município A possui uma economia mais desenvolvida e dinâmica, assim era esperado essa preocupação ambiental, já o município B ainda está buscando dinamizar a economia e crescer, assim apresenta-se mais engajamento na parte empresarial.

Com as propostas recebidas, a equipe técnica organiza, revisa e ajusta propostas semelhantes. E assim incluem no PDE, gerando a primeira versão do plano, contendo diagnóstico e propostas. No município A, a apresentação dessa versão inicial foi feita ao conselho empresarial, detalhando as propostas por eixo. No município B, a primeira divulgação se deu para a secretaria de desenvolvimento econômico. Em ambos os casos não houve necessidade de ajustes, apenas correções de funcionalidades dos dashboards.

Posteriormente, no município B, foram convocados cada um dos secretários das pastas relativas aos eixos temáticos do PDE, e juntamente com o prefeito municipal e secretária de desenvolvimento econômico, foi apresentado e debatido o diagnóstico e propostas por área. Neste momento os secretários chegaram a indagar alguns dos indicadores, concordar com algumas propostas e relatar possíveis dificuldades de implantação de outras.

No município A, como foi conduzido pelo conselho empresarial, não houve reunião com secretariado, sendo adotada uma abordagem diferente, por se tratar de ano eleitoral. Neste caso foram convidados os candidatos a prefeito (7 no total), para debater com a equipe técnica o PDE e sua convergência com o plano de governo de cada um. Esses debates foram transmitidos ao vivo para o conselho empresarial e convidados da imprensa, e também gravado e disponibilizado posteriormente na etapa 3. Neste momento, alguns dos candidatos se mostraram surpresos com alguns dos indicadores apresentados sobre o município. Ao final todos se dispuseram a utilizar o PDE como norteador de suas ações nos próximos anos. O candidato vencedor do pleito, reforçou a utilização do plano para os anos seguintes.

Ainda no município A, a equipe técnica recebeu um ofício da secretaria de Educação, onde questionava os valores divulgados quanto ao esforço orçamentário, elencando os alegados reais valores que estavam sob seu controle. Em resposta, a equipe direcionou um ofício à secretaria com o método detalhado e a fonte dos dados coletados, solicitando que a mesma conferisse a forma de alimentação dos cadastros, para sanar a divergência perante ao órgão IMRS. Além dessa divergência, o prefeito da cidade, e candidato a reeleição, também questionou os indicadores de saneamento básico dizendo que solicitaria à empresa responsável os devidos esclarecimentos. No município B, os questionamentos foram feitos pela secretária de saúde, que alegou divergências nas nomenclaturas quanto à cobertura da saúde da família e pela secretária de assistência social, quanto ao número de pessoas em extrema pobreza, sendo que esta última se propôs a revisar os cadastros realizados no Cadastro Único do Sistema Único de Assistência Social (CADUNICO), com intuito de verificar os dados apresentados.

Diante das divergências, foi possível verificar que há certo nível de desconhecimento dos indicadores por parte dos gestores públicos e até mesmo dificuldades na alimentação dos sistemas de prestação de contas. Os secretários municipais, em sua maioria, se colocam em posição de defesa, entendendo o diagnóstico como uma crítica ao seu trabalho, e os prefeitos, se mostraram surpresos com muitas das realidades apontadas pelos dados. Tais achados vêm ao encontro do que é afirmado por Corralo (2015), Sidorov e Shishanina (2020) e Lima et al. (2020) no que se refere a certo imprevisto, ausência de previsões e do uso de dados na gestão e no planejamento municipal do desenvolvimento.

Outra percepção obtida nas reuniões foi a inquietude dos gestores públicos ao verem os dados em contexto histórico, buscando em suas memórias acontecimentos que justificariam quedas ou aumentos dos indicadores. Também foi possível observar que os mesmos buscavam justificativas para o melhor desempenho das cidades em comparação.

Finalizada essa parte da construção do plano, passa-se para o terceiro passo que corresponde à divulgação do mesmo.

#### 4.2.3 Passo 3 – Divulgação do PDE

Na etapa 3 inicia-se o processo de ampla divulgação do plano já finalizado, com intuito de gerar transparência e participação social no controle das ações oriundas do plano. Conforme Corralo (2015) é necessária uma concreta articulação entre governo, sociedade e atores econômicos visando o desenvolvimento e melhores resultados nas ações planejadas.

No município A, a estratégia foi baseada em comunicação com a imprensa através de releases, criação de site, apresentação na reunião do conselho empresarial e reunião com a Câmara de Vereadores. Quanto ao site criado foi feito em domínio exclusivo, contendo o plano em formato PDF, dashboards do diagnóstico, gravações dos debates com prefeitos e canal de contato. A apresentação para Câmara de Vereadores rendeu bons frutos, com o recebimento de moção de aplausos indicada por um dos vereadores, e posterior contato de 2 outros vereadores para utilização dos diagnósticos na construção de projetos de lei.

Para o município B a estratégia de divulgação seguiu com apresentação ao conselho de desenvolvimento econômico, criação de página específica para o site da prefeitura, releases para a imprensa e vídeos para redes sociais. Quanto à apresentação para o conselho de desenvolvimento econômico, o PDE foi bem recebido pelos conselheiros e houve solicitação para que fosse apresentado para os demais conselhos da cidade. Sobre a página específica no site da prefeitura, foi feita de forma educativa e com linguagem mais popular para atender todos os segmentos da população, e os diagnósticos apresentados de forma resumida. Para os vídeos foi escolhida a técnica de Storytelling, onde se apresenta o PDE em três atos, sendo o primeiro com falas sobre a situação atual e história do município; o segundo ato, com apresentação das dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento local; e por fim, no terceiro ato, é apresentado o PDE como solução para o desenvolvimento.

Quando da escrita deste artigo, o município C ainda não se encontrava em fase de divulgação do plano, mas demonstrava características semelhantes em alguns pontos ao município B, e por se tratar de uma localidade menor, espera-se que a estratégia envolva uma abordagem mais pessoal e direta com os atores locais.

Essas diferentes formas estratégicas de divulgação comungam com a noção discutida por Morrison e Doussineau (2019) sobre as particularidades que cada território apresenta nos mais diferentes contextos, influenciando o desenho, implantação, divulgação e monitoramento das políticas de desenvolvimento local. E esse monitoramento que se estrutura no quarto passo.

#### 4.2.4 Passo 4 - Monitoramento

A última etapa do PDE refere-se ao monitoramento por meio de acompanhamento e avaliação das propostas e das metas. As propostas devem ser dispostas como ações dentro da metodologia 5w2h, e o gestor da secretaria de desenvolvimento deve indicar os responsáveis pelas ações de cada eixo, datas, local de execução, orçamento previsto (se for o caso), e quais as soluções para as propostas, o que vai ao encontro do que é proposto por Kerbes e Silva Jr (2019).

O monitoramento das ações é feito via um APP criado no App Sheets da Google, e compartilhado com todos os responsáveis, enquanto o prefeito municipal e secretários acompanham a evolução através de um dashboard. É aconselhado ainda que o mesmo seja integrado ao site ou página do PDE na internet, possibilitando à população acompanhar o andamento das ações do plano.

Esta prática foi recomendada aos municípios B e C, sendo que o B já se encontra em fase de implantação, porém com certa resistência dos servidores. No município A, o acompanhamento se deu de forma diferente, sendo que foi a primeira experiência de aplicação do PDE que posteriormente passou por evoluções metodológicas para melhor atender aos municípios. Ressalta-se ainda que no município A a contratação do PDE não foi feita pelo órgão público, assim não há como aplicar os métodos de acompanhamento indicados aos demais municípios, neste caso se deu através da equipe técnica e feito um balanço anual da evolução das propostas, e apresentado ao conselho empresarial.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Construir propostas e metodologias para o desenvolvimento regional e local se constitui como um desafio na gestão pública, especialmente nos municípios. Este estudo buscou apresentar a metodologia do Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE) e sua aplicação em três municípios da região Sul de Minas. Foi possível verificar os passos que compõem este plano, as fases de realização e sua aplicação nos três municípios da referida região com a descrição partindo da observação dos autores deste artigo que participaram diretamente dos processos.

As abordagens aqui apresentadas demonstraram que essa metodologia se constitui como alternativa ao planejamento do desenvolvimento local, atendendo os requisitos de pluralismo nas áreas investigadas, diagnósticos a partir de dados diversos e atualizados, com uso intensivo de tecnologia, participação social, planos de ação e controle, relacionando-se com o que a literatura discute sobre tais questões. Além disso, evidenciaram-se algumas dificuldades observadas durante a aplicação do PDE, como por exemplo a ausência de conhecimento por parte de alguns gestores sobre as fontes de dados e como trata-los para análise e tomada de decisão.

Vale ressaltar que o PDE tem entre seus pontos positivos o fato de ser mais amplo que os instrumentos tradicionais como o Plano Diretor e o Plano Plurianual ao estabelecer comparativos com municípios de realidades semelhantes. No entanto, ainda se trata de uma metodologia em construção, que apresenta os primeiros resultados nas cidades citadas e passa por constantes atualizações em

---

busca de melhorias, sendo tal fato uma limitação tanto da metodologia como do presente estudo.

Com base nisso, recomenda-se para futuros estudos a ampliação do uso desta metodologia em outras cidades, especialmente em outras regiões do Brasil. Outra indicação de pesquisa futura seria a realização de um comparativo entre o PDE e outras metodologias que visam o desenvolvimento de cidades, como no caso método DEL do SEBRAE. Espera-se que com estes novos estudos e comparações recomendados, será possível ajustar a metodologia e torna-la mais efetiva no objetivo a que se propõe.

---

# Diagnosis, social participation and planning: an analysis of the PDE methodology in three municipalities of southern Minas Gerais

## ABSTRACT

The expansion of agricultural and livestock production in the Amazon also increases the demand for financial resources. Considering the productive heterogeneity in the region, the objectives and resources of the Fundo Constitucional do Norte (FNO) can contribute to the distribution of rural credit. The objective of this study was to verify whether FNO resources contribute to reducing the concentration of rural credit in Brazilian Northern region. Based on data from the Brazil's Central Bank on rural credit detailed by source and by municipality, it was performed an analysis of the concentration of the credit with the Gini Coefficient, Theil T Index, the spatial autocorrelation using the Global Moran's I and the identification of clusters through the Local Indicator of Spatial Association (LISA) for one decade (2013 to 2022). The results of the Gini Coefficient demonstrate that the FNO does not contribute to reduce the concentration of rural credit. Spatially there is a spatial concentration of credit resources in certain locations, forming clusters of fund-raising in more productive regions, linked to grains and livestock. Incentives for sustainable activities and provide more information for farmers can contribute to the distribution of rural credit resources.

**KEYWORDS:** Gini Coefficient, Moran's I, livestock, grains, inequality.

## REFERÊNCIAS

ANSELIN, L. Local Indicators of Spatial Association—LISA. *Geographical Analysis*, v. 27, n. 2, p. 93–115, 1 abr. 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.1995.tb00338.x>>.

ARVOR, D.; TRITSCH, I.; BARCELLOS, C.; JÉGOU, N.; DUBREUIL, V. Land use sustainability on the South-Eastern Amazon agricultural frontier: Recent progress and the challenges ahead. *Applied Geography*, v. 80, p. 86–97, 2017. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0143622817301261>>.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R.; ROCHA, R. The Effect of Rural Credit on Deforestation: Evidence from the Brazilian Amazon. *The Economic Journal*, v. 130, n. 626, p. 290–330, 1 fev. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ej/uez060>>.

AZEVEDO JUNIOR, W. C.; RODRIGUES, M.; SILVA, D. C. C. Does agricultural efficiency contribute to slowdown of deforestation in the Brazilian Legal Amazon? *Journal for Nature Conservation*, v. 65, p. 126092, 2022.

BANCO DO BRASIL. Evolução Histórica do Crédito Rural. *Revista de Política Agrícola*, v. 13, n. 4, p. 10–17, 2004.

BCB. Matriz de Dados do Crédito Rural 2023. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BENAMI, E.; CURRAN, L. M.; COCHRANE, M.; VENTURIERI, A.; FRANCO, R.; KNEIPP, J.; SWARTOS, A. Oil palm land conversion in Pará, Brazil, from 2006-2014: Evaluating the 2010 Brazilian Sustainable Palm Oil Production Program. *Environmental Research Letters*, v. 13, n. 3, p. 1–12, 2018.

BRANCO, J. E. H.; BARTHOLOMEU, D. B.; ALVES JUNIOR, P. N.; CAIXETA FILHO, J. V. Mutual analyses of agriculture land use and transportation networks: The future location of soybean and corn production in Brazil. *Agricultural Systems*, v. 194, p. 103264, 2021. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X21002171>>.

COWELL, F. A. *Measuring Inequality*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 233 p.

DELAROCHE, M.; DIAS, V. M.; MASSOCA, P. E. The intertemporal governance challenges of Brazil's Amazon: managing soybean expansion, deforestation rates,

and urban floods. *Sustainability Science*, v. 18, n. 1, p. 43–58, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11625-022-01149-4>>.

DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 157–172, 2001.

EMBRAPA. *Visão 2030 : o futuro da agricultura brasileira*. Brasília: Embrapa, 2018. 212 p.

FILGUEIRAS, G. C.; BENTES, E. dos S.; CARVALHO, A. C.; ARAÚJO, A. C. de S.; OLIVEIRA, C. D. C. O papel do Fundo Constitucional de financiamento do Norte e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para a região Norte do Brasil. *Agroecossistemas*, v. 9, n. 1, p. 116–130, 2017.

GARRETT, R. D.; LAMBIN, E. F.; NAYLOR, R. L. Land institutions and supply chain configurations as determinants of soybean planted area and yields in Brazil. *Land Use Policy*, v. 31, p. 385–396, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837712001445>>.

GASQUES, J. G.; BACCHI, M. R. P.; BASTOS, E. T. Impactos do crédito rural sobre variáveis do agronegócio. *Revista de Política Agrícola*, v. 26, n. 4, p. 132–140, 29 dez. 2017. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1315>>.

GUMIERO, R. G. Momentos da trajetória do Estado na Amazônia: preâmbulo entre o modelo de integração econômica e os investimentos setoriais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia em Carajás, Pará. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. 1, p. 1–32, 6 jan. 2023. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7013>>.

IBGE. *Produção Agrícola Municipal*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

JAKIMOW, B.; GRIFFITHS, P.; VAN DER LINDEN, S.; HOSTERT, P. Mapping pasture management in the Brazilian Amazon from dense Landsat time series. *Remote Sensing of Environment*, v. 205, p. 453–468, 2018. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0034425717304728>>.

LEITE, S. P. Padrão de Financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 55–96.

LLOYD, C. D. *Spatial Data Analysis: an introduction for GIS users*. New York: Oxford University Press Inc, 2010. 200 p.

MAIA, A. G.; EUSÉBIO, G. dos S.; SILVEIRA, R. L. F. Can credit help small family farming? Evidence from Brazil. *Agricultural Finance Review*, v. 80, n. 2, p. 212–230, 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/AFR-10-2018-0087>>.

MASSOCA, P. E. S.; BRONDÍZIO, E. S. National policies encounter municipal realities: A critical analysis of the outcomes of the List of Priority Municipalities in curbing deforestation in the Brazilian Amazon. *World Development*, v. 158, p. 106004, 2022. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X22001942>>.

MONTEIRO, J. A. B.; SOUZA, R. B. de L.; SOUZA, N. de J. Utilização pelo estado de Roraima dos recursos do Fundo Constitucional de financiamento do Norte. *Estudos do CEPE*, n. 35, p. 234–258, 2012. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/2422>>.

MÜLLER-HANSEN, F.; HEITZIG, J.; DONGES, J. F.; CARDOSO, M. F.; DALLA-NORA, E. L.; ANDRADE, P.; KURTHS, J.; THONICKE, K. Can Intensification of Cattle Ranching Reduce Deforestation in the Amazon? Insights From an Agent-based Social-Ecological Model. *Ecological economics*, v. 159, p. 198–211, 2019.

OLIMPIO, S. C. M.; GOMES, S. C.; SANTANA, A. C. Patterns of production and sustainability of cattle ranching in the state of Pará - Brazilian Amazon. *Semina: Ciências Agrárias*, v. 43, n. 2, p. 541–560, 2022.

R CORE TEAM. *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. [s.l.: s.n.]

RODRIGUES, M.; CAMPOS, I. Soybean cropping by family farmers: a new institutional path for rural development in Brazilian Central-West. *Italian Review of Agricultural Economics*, v. 74, n. 22, p. 29–39, 2019. Disponível em: <[www.fupress.com/rea](http://www.fupress.com/rea)>.

SAUER, S. Soy expansion into the agricultural frontiers of the Brazilian Amazon: The agribusiness economy and its social and environmental conflicts. *Land Use Policy*, v. 79, p. 326–338, 2018. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837718300863>>.

SILVA, G. S. da; AMARANTE, P. A.; AMARANTE, J. C. A. Agricultural clusters and poverty in municipalities in the Northeast Region of Brazil: A spatial perspective. *Journal of Rural Studies*, v. 92, p. 189–205, 2022. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016722000638>>.

STABILE, M. C. C.; GUIMARÃES, A. L.; SILVA, D. S.; RIBEIRO, V.; MACEDO, M. N.; COE, M. T.; PINTO, E.; MOUTINHO, P.; ALENCAR, A. Solving Brazil's land use puzzle: Increasing production and slowing Amazon deforestation. *Land Use Policy*, v. 91, p. 104362, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837719309809>>.

WEDEKIN, I. Política agrícola no Brasil: o agronegócio na perspectiva global. São Paulo: WDK Agronegócio, 2019. 356 p.

**Recebido:** 10 mar. 2024.

**Aprovado:** 27 abr. 2024.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v13n2.16437

**Como citar:** VIVALDI, G. A. D.; JÚNIOR, P. S. P.; ÁVILA, M. C.; OLIVEIRA, F. F.; GAZZOLA, S. B. Diagnóstico, participação social e planejamento: uma análise da metodologia PDE em municípios sul-mineiros. *R. Bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 13, n. 02, p. 419-437, mai./ago. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Pedro dos Santos Portugal Júnior

Av. Alzira Barra Gazola, 650 - Aeroporto, Varginha - MG

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

