



## **A Importância do Estrangeiro na construção do Planejamento Estratégico de uma Conurbação Binacional**

Katiane Rossi Haselein Knoll, Paulo Vandelei Cassanego Júnior, Claudia Guerra, Michele Bielinski

### **RESUMO**

O presente artigo se propôs estudar a importância do estrangeiro na construção do planejamento estratégico na cidade de Sant'Ana do Livramento, essa pertencente a uma conurbação binacional. A pesquisa possui natureza qualitativa e quantitativa e caráter descritivo. Para desenvolver a parte quantitativa, utilizou-se a coleta de dados por questionários, aplicados pela técnica bola de neve aos principais contribuintes na construção do planejamento. Com isso, pode-se analisar a rede de atores através do princípio da sociometria, com auxílio da plataforma *Gephi*. Para a análise dos dados qualitativos, utilizou-se a pesquisa documental e observação. Pode-se verificar que apesar de ser uma região de fronteira, com cidades irmãs e com modo de vida bastante peculiar à participação de estrangeiros em seu planejamento é pequena. Ainda não há um planejamento estratégico que vise à integração desses povos. Outros estudos na área de planejamento nessa conurbação binacional são interessantes, como comparar a teoria de formulação do planejamento e a prática aplicada analisando assim o planejamento das duas cidades, ou realizar a pesquisa sobre a importância do estrangeiro na construção do planejamento na cidade de Rivera- ROU, verificando assim, a rede social de atores que participaram da construção do plano, podem ser importantes para a academia.

### **1 INTRODUÇÃO**

Desde a antiguidade, a cidade é um espaço privilegiado de discussão, debate e decisões de informações, sendo que a maioria dessas informações podem afetar o interesse público. Gerir cidades, construir o cotidiano de seus cidadãos, levando em conta aspectos sociais, culturais, tecnológicos, econômicos, entre outros, torna-se um grande desafio para a administração pública com o processo de globalização (ZILIO, 2012).

A globalização trouxe muitas transformações no cenário mundial, e com isso, alguns governos começaram a repensar suas políticas públicas, de modo que seus gestores passassem a adotar o planejamento como uma forma de administrar estrategicamente. No entanto, para que esse processo ocorra de maneira oportuna é necessário saber o que a população realmente necessita e assim, é preciso integração entre sociedade, governantes públicos, empresas locais e órgãos do governo.

Com a integração, a administração pública vem tentando implementar o planejamento estratégico nos governos (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012), esse percebido como uma nova forma de empreendimento urbano que nega a tradição do planejamento urbano moderno e a crítica que se seguiu após sua difusão, visto como autoritário, central e tecnocrata (CARVALHO, 2000). A partir do rompimento do padrão do planejamento urbano, toda uma tradição de pensar a cidade entra em colapso, e assim, em meio a essas mudanças surge o planejamento estratégico como uma nova possibilidade de se pensar a cidade (CARVALHO, 2000).

Com o processo de inserção do planejamento estratégico na administração de municípios, percebe-se que para sua construção deve haver a integração de públicos diversos (KIM, 2015), pois o processo precisa ser democrático, facilitando a participação da população (JUN; BRYER, 2016) e ter objetivos claros e precisos (FAVOREU; CARASSUS; MAUREL, 2016). Mas como gerir em situações diversas, por exemplo, quando há uma fronteira aberta



entre dois países que possuem diferente cultura, língua, economia, tecnologia e outros quesitos importantes para se levar em consideração na hora de planejar (HANSEN; SERIN, 2007; STEFANICK, 2009).

O crescimento das cidades nas zonas de fronteira criou Conurbações Binacionais. Uma das mais conhecidas na América Latina refere-se à fronteira seca entre os Municípios de Santana do Livramento, Brasil e Rivera, Uruguai (CASSANEGO JR. et al. 2012). Esta particularidade resulta em uma forma de viver bastante peculiar, já que os povos das dessas cidades convivem de maneira cotidiana, porém possuem nacionalidades e idiomas diferentes. As relações de troca comercial também acontecem de forma específica, já que em ambos os lados da fronteira é comum à utilização da moeda nacional, de ambos os países, além do dólar norte-americano (RIGHI, 2011).

Sabe-se que os espaços moldam as relações presentes neles, da mesma forma que são moldados por elas. A sociedade, cultura, tecnologia, economia, política também influenciam. Sendo assim, partindo deste questionamento, surgiu a problematização desse estudo, saber: qual a participação do estrangeiro no desenvolvimento do Planejamento estratégico de Sant'Ana do Livramento? Para chegar ao objetivo da pesquisa, ou seja, verificar qual a participação do estrangeiro na construção do desenvolvimento do Planejamento estratégico de Sant'Ana do Livramento, cidade pertencente a uma conurbação binacional foi necessário explorar como é realizado um processo de planejamento público, de acordo com o exposta na teoria. Com isso, para entender se existe alguma importância do estrangeiro na construção do processo, recorreu-se a teoria de formação de redes sociais, que expressa um conjunto de relações entre as pessoas que formam uma rede, nesse caso, os responsáveis pelo planejamento da cidade de Sant'Ana do Livramento, bem como, recorreu-se a análise de documentos e observação. A Análise da Rede Social (ARS) teve como finalidade investigar quais os principais atores ou elos que caracterizam a formação da Rede de planejamento e como se deu as relações de trabalho e o compartilhamento de informações no processo.

O trabalho é estruturado em referencial teórico que traz conceitos de planejamento, planejamento estratégico e planejamento governamental. No tópico seguinte apresenta-se a metodologia da pesquisa, seguindo dos tópicos de análise e discussões e considerações finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Apresenta-se a seguir, a fundamentação teórica do presente estudo. Tal item está estruturado nos seguintes temas: planejamento, planejamento estratégico e planejamento público.

### **2.1 PLANEJAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Já dizia De Vasconcellos Filho (1983) que o planejamento é um aprendizado contínuo. Planejar é assumir uma postura de antecipação e prospecção do comportamento das variáveis em cenários futuros. O planejamento é uma prática essencial na administração, pois contribui para evitar a desorganização nas empresas, visando o aumento da racionalização das decisões, redução de riscos e aumento de possibilidades para alcançar objetivos propostos. Com o planejamento há possibilidade de coordenar diferentes pessoas e projetos, aplicar de forma otimizada recursos disponíveis ou estáveis e lidar de uma melhor maneira com as possíveis mudanças (PEREIRA, 2012).

A abordagem de planejamento não é nova, remontando, no mínimo dois séculos. Entender como o planejamento estratégico pode aderir às organizações requer, que se compreenda seus fundamentos, ou seja, que se trata de um instrumento que formaliza o conceito de estratégia. Para Pereira (2010, pág. 135), “a estratégia expressa como uma organização



emprega seus pontos fortes e seus pontos fracos, tanto os existentes como os potenciais, a fim de alcançar seus objetivos, sem deixar de considerar as oportunidades e as ameaças que o meio ambiente lhe impõe”.

A estratégica do pensamento e ação é cada vez mais importante para a continuação da viabilidade e a eficácia de governos, órgãos públicos, órgãos sem fins lucrativos, enfim, organizações de todos os tipos. Sem planejamento estratégico é improvável que estas organizações sejam capazes de atenderem com sucesso os numerosos desafios que enfrentam. Para gerir diferentes pressões, as organizações públicas devem estabelecer boas estratégias para lidar com as circunstâncias, desenvolvendo legislações, contratos sociais, planos diretores, planos estratégicos, entre outros, que venham ao encontro de uma defensível base para a tomada de decisão (BRYSON, 1988).

Assim, o planejamento estratégico veio como uma técnica administrativa que procura ordenar as ideias das pessoas, de forma que se possa criar uma visão de caminho que se deva seguir, depois de ordenar as ideias, são ordenadas as ações, que é a implementação do Plano Estratégico, para que, sem desperdício de esforços, caminhe na direção pretendida (ALMEIDA, 2010). O planejamento estratégico traz em si o fato de que é preciso inovar, ousar e avançar, pois os princípios gerais da cultura democrática moderna de autonomia local e de descentralização política, administrativa e orçamentária já não são mais suficientes para a solução dos grandes problemas nacionais, estaduais ou locais (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

Então realizar um planejamento seria uma maneira de contribuir na organização, com o objetivo de evitar a desorganização e possíveis falhas, além de ter uma postura de antecipação e prospecção do comportamento das variáveis em cenários futuros. Com isso, as organizações públicas também deveriam seguir esses preceitos, pois, falar em planejamento público, normalmente, refere-se a ter um maior cuidado, pois esse enfatiza o dinheiro do povo que será aplicado para algum benefício a sociedade, e quase sempre questões de orçamento público estão envolvidas. Isso ainda remete que o pessoal encarregado de planejar, nesse tipo de ambiente, deve seguir contextos preestabelecidos, e um desses é ser democrático, realizando planos com elementos da participação popular.

### **2.1.1 Planejamento Público**

O planejamento governamental veio como um processo, que busca transformar a realidade, constituindo uma atividade interativa, viabilizando um sistema de tomada de decisões que atua como marco de referência para as outras atividades de uma Instituição (PEREIRA, 2012).

Nascendo na iniciativa privada tendo que sofrer inúmeras adaptações para ser adotado no setor público, o Planejamento estratégico público diz respeito à gestão de governo, a arte de governar. Por mais que os governos se esforcem e tenham boas intenções, a realidade tende a ser mais complexa do que o diagnóstico e as soluções apresentadas pela equipe de gestores e por representantes da sociedade. Então se o governo pretende transformar uma realidade social em outra e alterar o ritmo de desenvolvimento, seria necessário ultrapassar os conceitos de planejamento tradicional e praticar o planejamento estratégico com ênfase (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

Para expressar o exposto acima, o desenvolvimento de planejamento estratégico em cidades, seria um “plano governamental”, que compete na elaboração do planejamento e a sua execução, exigindo a participação da sociedade com vistas a assegurar a legitimidade e a viabilidade dos objetivos e ações propostos, visto que de seu produto (plano), surgem projetos e ações que constituem uma espécie de contrato político entre a instituição pública e a sociedade civil. Por isso, que na elaboração desse planejamento, deve ser considerada a participação de



representantes de todos os níveis de governo e da sociedade civil para a identificação dos problemas e oportunidades mais relevantes e para a definição das melhores soluções a serem implementadas (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

Com isso, torna-se claro que para se realizar um plano estratégico na área pública, deve-se ter um forte apoio dos cidadãos, de empresas e do governo local, de modo que essa integração seja um processo que envolva múltiplos e variados atores em sua construção, sendo um planejamento participativo.

No entanto, é preciso repensar a gestão pública, principalmente nos municípios, e assim, ter como base a solidez de projetos de plano de curto, médio e longo prazos. Borba e Ribeiro (2010) relatam que o Poder Executivo possui a prerrogativa de iniciar e coordenar todo o processo de definição acerca dos tributos, das finanças e do orçamento público. No âmbito municipal, o Executivo é responsável pela elaboração do projeto de lei orçamentária anual, devendo enviá-lo ao poder legislativo que possui, entre outras atribuições, a prerrogativa de apreciar, apresentar emendas e aprovar a peça orçamentária do município, fiscalizando a sua execução pelo poder executivo. A participação da população em todo este processo limita-se, via de regra, à escolha dos representantes dos poderes executivo e legislativo por meio do sufrágio universal (BORBA; RIBEIRO, 2010).

O que Borba e Ribeiro descrevem acima é um modelo de plano do governo (orçamento) tradicional, sem a participação direta da sociedade, no que se refere à tomada de decisões dos planos. Além disso, essas práticas são regulamentadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), e assim sendo, imutável, pois quanto à alterabilidade a CF é rígida.

Alguns Países adotam a prática do Orçamento Participativo (OP), e um desses, é o nosso País vizinho, Uruguai. Esse tipo de orçamento é um mecanismo governamental que permite aos cidadãos influenciar e decidir sobre os orçamentos públicos, normalmente nos orçamentos municipais, em relação aos seus investimentos, através de processos da participação da sociedade. Para Borba e Ribeiro (2010, pág. 4), “a difusão do OP ocorreu a partir do modelo da cidade de Porto Alegre (desde 1989), em uma tentativa de articulação entre os princípios da democracia representativa e democracia participativa”. No entanto, pode-se dizer que o orçamento participativo seria o planejamento do governo em relação a sua distribuição de investimentos na área pública, só que na construção desse planejamento (orçamento), retira-se do poder a elite burocrática, repassando-o diretamente para a sociedade.

Assim sendo, o planejamento tornou-se a peça chave na execução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois o Município não poderá apresentar planos orçamentários feitos, apenas para cumprir a Lei. A LRF veio justamente impor algumas regras de controle da administração da coisa pública, em relação ao controle patrimonial e financeiro, controle e limitação do endividamento, gastos com folha de pagamento e gastos com seguridade social, enfim, essa Lei é regulamentada pela Constituição Federal do País (CHIELE, 2008). Para cumprir o que é exposto na LRF, o processo de planejamento nos Municípios brasileiros segue um conjunto de instrumentos legais tais como: Plano Plurianual, Plano Diretor do Município, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

Por fim, o planejamento governamental deve ser elaborado com a participação de uma grande amplitude de atores, principalmente, os responsáveis pela sua execução. Além disso, os governos devem inovar de forma a construir uma rede de governança local, em que haja maior participação de representantes de todos os níveis de governo e da sociedade civil, para a identificação dos problemas e oportunidades mais relevantes e para definição das melhores soluções a serem implementadas (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011). A governança passa assim a significar um novo modo de governar uma forma mais cooperativa, diferente e mais ampla que o tradicional modelo hierárquico, no qual as autoridades exerciam um poder soberano sobre os grupos e cidadãos integrantes da sociedade civil (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

Em meios a esses arranjos de governança, o planejamento estratégico participativo,



foca a participação da sociedade civil organizada e a experiência de planejamentos estratégicos concretos na gestão pública, defende uma concepção democrática e participativa de gestão, em que a eficiência e eficácia das políticas públicas estejam atreladas a inclusão social, utiliza as redes para encontrar soluções de problemas relacionados a gestão pública e ao ato de governar, visa reconstruir a capacidade de planejamento governamental, numa dimensão mais ampla do que a macroeconômica ou a de desenvolvimentos regional, é um misto de teoria e prática de planejamentos, com formação gerencial de gestores públicos, com vistas ao acúmulo de capital humano e à melhoria da administração pública brasileira (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

#### 2.1.1.1 Instrumentos de Gestão estratégicas nas cidades

Nas cidades que possuem mais de 20.000 habitantes é obrigatório a criação de um Plano Diretor, que é um instrumento básico de governo. No entanto, Segundo Slomski (2011) é necessário fazer uma reflexão sobre as desigualdades existentes entre os Municípios brasileiros, pois há 5558 Municípios no País, dos quais 74% têm população inferior a 20.000 habitantes. Assim, de acordo com conceitos de diferentes autores, no quadro abaixo, são expressos alguns destes instrumentos, que vieram para facilitar a administração de governos.

Quadro 1 - Instrumentos de Gestão

<b>Plano Diretor</b>	Definição conforme Slomski (2011): <ul style="list-style-type: none"><li>- Instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana;</li><li>- parte integrante do processo do planejamento Municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.</li><li>- Nesse plano devem ser englobados todo o território do município e a lei que o instituir deve ser revista, pelo menos a cada dez anos.</li><li>- É o Plano Diretor que diz os objetivos a serem alcançados, em cada área da cidade e, para, viabilizá-los, identifica instrumentos urbanísticos e ações estratégicas que devem ser implementadas.</li><li>- Orienta as prioridades de investimentos da cidade, indica obras estruturais que devem ser realizadas, regulamenta os instrumentos criados pelo Estatuto da cidade e indica em que lugares da cidade eles podem e devem ser aplicados.</li></ul>
<b>Plano Plurianual (PPA)</b>	Definição conforme Paludo; Procopiuck (2011): <ul style="list-style-type: none"><li>- é um instrumento de planejamento de médio-longo prazo do governo e abrange não só o montante relativo aos dispêndios de capital, mas também as metas físicas, que devem ser alcançadas ao final do mandato, discriminadas por tipo de programa e ação.</li></ul> Definição conforme Slomski (2011): <ul style="list-style-type: none"><li>- o PPA é o programa de governo expresso com objetivos, definição do órgão responsável por sua execução e eventuais parcerias, valores propostos por quatro anos, indicando-se a fonte de recursos e as categorias econômicas de despesa, que fará frente ao atendimento daquele programa, com metas a serem alcançadas e indicadores para aferição do atendimento da meta.</li></ul>
<b>Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)</b>	Definição conforme Pereira (2012): <ul style="list-style-type: none"><li>- estabelece parâmetros para a elaboração do orçamento do exercício seguinte, atendendo a determinação do que é expresso na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normas, assim como elenca os programas definidos como prioritários pelo governo.</li></ul> Definição conforme Slomski (2011): <ul style="list-style-type: none"><li>- LDO defini com base no PPA, quais serão as metas que serão desenvolvidas no exercício financeiro subsequente, sendo que mostrará as prioridades do governo.</li></ul>
<b>Lei de Orçamento Anual (LOA)</b>	Definição conforme Pereira (2012, pág. 56): <ul style="list-style-type: none"><li>- a LOA espelha a visão operacional, na medida em que promove o detalhamento dos programas e aloca os grupos de despesas pelas ações - projetos e atividades.</li></ul>

Fonte: Elaboração pela autora



### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo tem natureza empírica, com abordagem metodológica qualitativa e quantitativa (GIL, 2012) e caráter descritivo (GIL, 2012). Para entender como foi realizado o planejamento, recorreu-se a análise de documentos e ao uso da técnica de observação. Para verificar a importância do estrangeiro na construção do planejamento estratégico da cidade de Sant'Ana do Livramento, localizada em uma conurbação binacional, utilizou-se da Análise de Redes Sociais (ARS). Para Bastos, Regis, Loiola (2015, pág. 43) “uma rede se constitui por um conjunto de relações. Mais formalmente, uma rede compõe-se de um conjunto de objetos (nós) e do mapa de suas ligações”.

Conforme Recuero (2014), a ARS é uma abordagem teórico-metodológica que foca o estudo das estruturas sociais a partir de elementos da Sociometria e da Teoria dos Grafos. Essa análise tem suas raízes na análise estrutural, busca estudar de forma sistemática a estrutura das redes, extraíndo daí propriedades amplas e buscando discutir essas propriedades a partir de métricas específicas (RECUERO, 2014).

A Metodologia de Análise de Redes Sociais se propõe a investigar e analisar as estruturas sociais, focando-se na conexão dos membros, na troca de recursos entre eles, nos fatores que envolvem as relações e os impactos no ambiente (MENDES, 2006). Para Bastos; Loiola; Regis, (2015) existe duas formas distintas para analisar redes de relacionamento: a abordagem relacional e a abordagem posicional. Nesse estudo, foca-se na abordagem relacional, “que mostra as conexões diretas e indiretas entre os atores da rede, buscando entender comportamentos e processos através da conectividade entre esses” (BASTOS, LOIOLA, REGIS, 2015, pág. 126). Para realizar essa abordagem relacional são utilizados, principalmente, três grupos de medidas: centralidade e prestígio; equilíbrio e transitividade; e coesão social. No estudo, utilizou-se da centralidade.

As análises de centralidade permitem a realização de investigações sofisticadas e diretas de nível intermediário dos padrões de relação entre indivíduos e grupos, de forma a chegar aos tão decantados microfundamentos sem a perda de visão da estrutura social (MARQUES, 2000).

Bastos; Loiola; Regis (2015, pág. 126), relatam que “um dos usos primários da análise de redes sociais é o de identificar os atores mais importantes em uma rede social, ou seja, quanto mais centrais são os atores em uma rede, mais importantes são esses atores”. Um ator é localmente central se ele apresenta um grande número de conexões com outros pontos, já um ator é globalmente central se ele possui uma posição significativamente estratégica na rede como um todo (SCOTT, 2000 apud BASTOS; LOIOLA; REGIS, 2015). Então, a centralidade pode ser vista como uma propriedade dos atores que mede o quanto eles são centrais em uma rede.

Três medidas são mais comumente utilizadas para avaliar a centralidade dos atores em uma rede, essas são expressas como indicadores de Centralidade em ARS, expostos pelos autores Bastos; Loiola; Regis (2015), conforme segue:

Quadro 2- Indicadores de Centralidade em ARS

Indicadores	Definições
Centralidade de Grau	A centralidade é medida pelo número de laços que um ator possui com outros atores em uma rede. Tal medida revela somente a centralidade local dos atores. Centralidade de Entrada: número de ligações que um ator recebe de outros atores da mesma rede, indicando popularidade ou receptividade. Centralidade de Saída: medida do número de ligações que um ator estabelece com outros atores da mesma rede, indicando expansividade.
Centralidade de Proximidade ( <i>closeness centrality</i> ),	Medidas baseadas na proximidade ou distância de um ator em relação aos outros atores em uma rede. Mede a centralidade global dos atores.



	Quanto mais central o ator é na rede, menor é o seu índice, e mais próximo um ator se encontra de todos os outros da rede, sendo maior a sua centralidade.
Centralidade de Intermediação ( <i>betweenness centrality</i> )	Um ator é um intermediário se ele liga vários outros atores que não se conectam diretamente. Essa centralidade aborda questão de controle que esses atores intermediários possuem sobre aqueles atores que dependem localmente desse intermediário.
Centralidade de Bonaich ( <i>eigenvector centrality</i> )	Medida que leva em consideração o número de ligações diretas que um ator possui dentro da mesma rede e, simultaneamente, a centralidade dos atores a ele vizinho. Essa centralidade demonstra a importância de avaliar não apenas a quantidade de atores que se relacionam entre si, mas o <i>status</i> destes atores na rede, pois os tipos de ligação e com quem esses atores se relacionam vão influenciar na sua centralidade e no seu poder.

Fonte: Freeman (1979); Wasserman; Faust (1994); Scott (2000) apud Bastos; Loiola; Regis (2015)

Para coletar os dados e estruturar a rede social dos atores, utilizou-se da técnica questionário. Esse instrumento foi construído com 11 perguntas, sendo que as 7 primeiras questões refletem ao perfil dos respondentes: nome, contato, órgão trabalhado, cargo, grau de escolaridade e sexo. As questões 8, 9 e 10, foram dirigidas para colher informações sobre o plano do Município, enfatizando o Plano que a cidade possui, durabilidade do mesmo, e se o indivíduo saberia dizer em que ano esse foi construído. A pergunta 11 foi direcionada para responder quem são, na visão do questionado, as pessoas mais importantes na construção do plano (esse deveria citar no mínimo três indivíduos), de onde eles são (naturalidade), órgão que trabalham, e qual o nível de confiança que o respondente possui em relação aos mesmos, sendo essa última mensurada em uma escala de 1 a 5 (em ordem de maior para menor frequência). O questionário foi embasado nos indicadores de centralidade exposto no Quadro 2, proposto por Bastos; Loiola; Regis (2015).

O método de seleção de respondentes deu-se pela técnica Bola de Neve. Segundo Baldin; Munhoz (2011) esse método é uma forma de amostra não probabilística realizada em pesquisas sociais, em que os primeiros participantes do estudo indicam outros, que consequentemente, indicarão outros e assim sucessivamente, até o objetivo ser alcançado a ponto de saturação.

Para a aplicação do primeiro questionário foi necessário deslocar-se até a Prefeitura da cidade de Sant'Ana do Livramento e conversar com o Secretário de Administração, no qual relatou que não possuía influência no planejamento da cidade, mas indicou a primeira pessoa com a qual pode-se aplicar o questionário, essa é a atual Secretária de Planejamento do Município. Ao todo foram aplicados 8 questionários, sendo que alguns indicados não quiseram responder o instrumento de coleta de dados.

A sociometria foi utilizada para analisar os dados coletados nos questionários. Conforme Bartholomeu et al., (2011, pág. 216) “o teste sociométrico é um instrumento que possibilita investigar os vínculos entre as pessoas e mapeá-los, possibilitando sua compreensão em função do grupo”. Então, para a realização da sociometria, os dados foram inseridos na plataforma *GEPHI*. Para Marques et al., (2013), o *Gephi* é uma plataforma, *open source* para a visualização e manipulação de grafos dinâmicos e hierárquicos, incluindo todos os tipos de redes e sistemas complexos. Para os autores, a principal função é servir como método de análise dos dados, descoberta de padrões sociais e de comportamento e isolamento de estruturas importantes dentro das redes hierarquizadas. Também é largamente utilizado na visualização de redes de relações entre indivíduos e dos conteúdos que reproduzem (MARQUEZ, 2013).

Na análise qualitativa do estudo, utilizou-se a análise de documentos e observação. A



análise dos dados foi interpretativa, que faz com que os pesquisadores interpretassem o que foi dito, obtendo senso crítico a respeito.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 ANÁLISE DA REDE SOCIAL

Após os dados serem coletados por questionários, esses foram repassados para duas planilhas do Excel, a primeira relacionada aos nós e a segunda relacionada às arestas da rede. Ambas foram analisadas por sociometria, pois foram importados para a Plataforma *Gephi*, que fez a manipulação dos grafos.

Na tabela 1, apresentam-se dados dinâmicos sobre a centralidade dos atores que fazem parte da rede social, na construção do planejamento da cidade de Sant'Ana do Livramento, localizada na conurbação binacional.

Tabela 1 - Centralidade dos atores da Rede Social na construção do planejamento

Id	Label	Grau de entrada	Grau de saída	Grau	Grau ponderado	Eccentricity	Closeness Centrality	Harmonic Closeness Centrality	Betweenness Centrality	Modularity Class	Clustering Coefficient	Eigenvector Centrality
A	Luis Claudio	1	3	4	4.0	1.0	1.0	1.0	3.0	2	0.0	0.006506
B	Andréa	0	8	8	8.0	2.0	0.785714	0.863636	0.0	0	0.0	0.0
C	Stiele	1	3	4	4.0	4.0	0.5	0.635417	3.0	1	0.333333	0.314255
D	Nara	1	4	5	5.0	4.0	0.533333	0.697917	3.5	1	0.25	0.314255
E	Miguel	3	4	7	7.0	3.0	0.571429	0.708333	9.5	1	0.233333	0.727577
F	Sandra	1	5	6	6.0	2.0	0.727273	0.8125	8.0	1	0.3	0.479084
G	Horácio	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0.0	0.024293
H	Rogério	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0.0	0.024293
I	Carina	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0.0	0.024293
K	Claudio	3	0	3	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0.66667	0.692251
L	Adriana (Uruguaí)	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.006506
M	Lucia	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.006506
N	Elda	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0.0	0.206661
O	Ana Lorena	3	0	3	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0.66667	1.0
P	Carlos Nilo	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0.0	0.206661
Q	Wainer	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3	0.0	0.0
R	Rivard	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4	0.0	0.0
S	Prefeito Rivera	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.006506
T	Associação Rural	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.006506
U	CSF	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.006506
V	ASEA	1	0	1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.006506
X	Carlos Eduardo	3	0	3	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	0.66667	1.0
Y	CREA	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
Z	LINAMOS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme a tabela pode-se observar os atores e suas ligações dentro da Rede. A primeira coluna foi representada por letras do alfabeto, essas que demonstram os nomes dos atores da Rede, ficando mais fácil a compreensão. Os nomes dos mesmos são expressos conforme a segunda coluna. As próximas três colunas, ou seja, a coluna 3, 4 e 5, traz a centralidade de grau que é a medida da centralidade do indivíduo a partir do número de conexões com outros atores. Com isso, o grau de conectividade é dividido em centralidade de entrada e centralidade de saída. Atores da rede que possuem alta centralidade de entrada são considerados atores populares com alta receptividade na rede, já aqueles que possuem centralidade de saída são considerados atores influentes ou expansivos. (WASSERMAN; FAUST, 1994, HANNEMAN, 2001 apud BASTOS; LOIOLA; REGIS, 2015). Ao analisar a tabela, na coluna grau, observou-se que os atores mais centrais da rede são “B”, seguido do “E” e “F”. Isso demonstra que esses atores além de serem os mais centrais da rede, também são os mais importantes.

Ao se tratar do grau de entrada, tem-se com o maior número de citação os atores “E”, “K” e “X”, isso representa que esses são considerados os atores mais populares e possuem alta receptividade por outros atores dentro da Rede.

No grau de saída os atores mais centrais foram o “B”, “F”, seguidos do “D” e “E”. Ao analisar esse indicador pode-se dizer que esses são considerados os atores mais influentes ou expansivos na rede.

Em se tratando da centralidade de proximidade (*closeness centrality*), observou-se que os atores “C”, “D” e “E”, são os que possuem um menor índice, assim, eles estão mais próximos de todos os outros, e portanto, maior a sua centralidade na rede. Com isso, pode-se dizer que



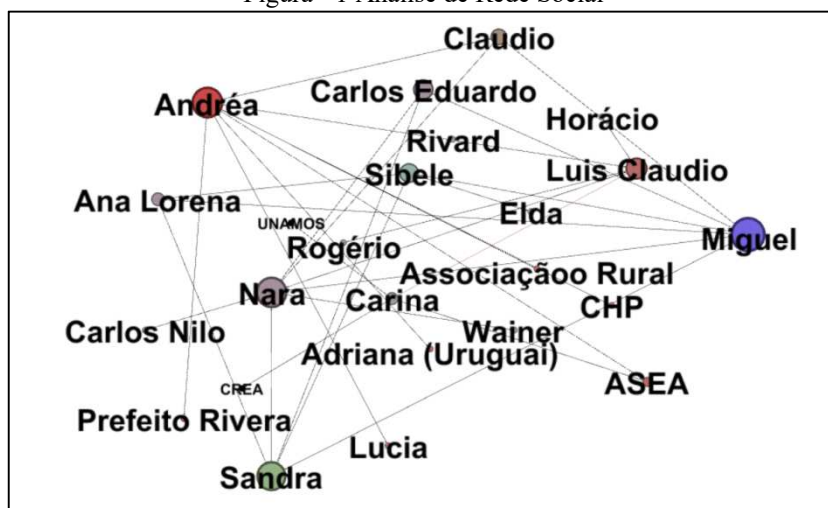


esses atores são globais na rede.

Na análise de centralidade de intermediação (*betweenness centrality*), verificou-se que os atores mais centrais são o “E”, com índice 9,5 e “F” com índice 8,0. Pode-se chamar esses dois atores de pontes, pois eles podem facilitar a troca de informações e a geração de inovação entre os atores não adjacentes (considerados os outros atores). Conforme a teoria esses atores são os intermediários que ligam os outros atores que não se conectam diretamente. Então, o poder de intermediação da rede, está concentrado em dois atores.

Na centralidade de Bonacich (*eigenvector centrality*), o grafo apresentou que os atores “B”, “Q”, “R”, “W” e “Y”, não possuem nenhuma centralidade de Bonacich na rede, pois, seus índices foram zero. Outros atores como o “G”, “H”, “L”, “M”, “S”, “T”, “U” e “V”, possuem seus índices relativamente baixos. Assim, fica perceptível que esses atores não realizam ligações diretas dentro da rede em análise, o que pode ser observado na Figura 1.

Figura - 1 Análise de Rede Social



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na figura 1, percebeu-se todos os atores da rede social, esses ajudaram na construção do planejamento da cidade de Santana do Livramento. Nota-se que a única estrangeira foi citada apenas uma vez. Apesar da cidade estudada ser localizada em região de fronteira, possuindo um modo de vida particular, com diferentes vivências e costumes, isso não significa que essa conurbação binacional está integrada em questões de políticas públicas, pelo menos no que se refere a planejamento público, conforme observou-se ao longo do estudo, com a análise da tabela 1 e seus índices de centralidade.

#### 4.2 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO

Durante a aplicação dos questionários, os pesquisadores realizaram a técnica de observação, apontando nos diários de campo, anotações que se acreditaram serem interessantes para o estudo. As informações foram passadas por três atores da rede, que participaram do questionário ativamente, relatando informações além das questionadas.

Um dos atores da rede do estudo disponibilizou alguns arquivos para consulta sobre o plano diretor da cidade. Com isso, pode-se fazer a análise documental, e realizar a análise interpretativa. A cidade de Sant’Ana do Livramento possui o Plano Diretor Participativo, como instrumento básico de planejamento do Município. O plano está previsto na Lei Complementar nº 45, de 10 de outubro de 2006. Nessa mesma lei ocorreu a criação do Conselho de Planejamento da Cidade. A alteração no Plano Diretor ocorreu pela Lei Complementar 51, de



24 de novembro de 2011. As duas Leis mencionadas estão disposta para a consulta na página oficial da Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento.

Nesse contexto, na questão 8 e 9 do questionário, os atores da rede estudada deveriam dizer se eles sabiam como se chamava o planejamento do Município e em que ano esse foi criado. Todos os respondentes disseram o nome correto do planejamento, chamado de Plano Diretor Participativo (PDP), como também o ano que o mesmo foi criado, em 2006. No entanto, 4 atores ainda complementaram que o Plano Diretor foi revisto em 2011.

O artigo 202 da Lei Complementar 45, diz que o plano deve ser revisto a cada 4 anos, no máximo, com a participação popular e o conselho de planejamento da cidade. Em relação a esse artigo, um dos respondentes mencionou que “o Plano Diretor deveria ser feito a cada quatro anos, todavia o PDP de Santana do Livramento foi feito em 2006, revisado em 2011 e desde então está estagnado” (transcrito no diário de observação de uma das pesquisadoras). Outra atora da rede relatou que “o Conselho de Planejamento da Cidade, daquela época, não realiza mais encontros; e há 8 meses, organizou-se um novo conselho, porém, esse ainda não começou os trabalhos”. A mesma ainda citou que “desde 2011 não ocorre mais reuniões para redefinição do plano”.

Ao analisar a questão 10 do questionário, sobre a durabilidade do planejamento, 2 dos atores responderam que o mesmo deve ser revisto a cada 4 anos, 3 atores disseram que o mesmo deve ser revisto a cada 10 anos, e; 2 atores relataram que o mesmo não tem período definido para ser revisto. Nessa questão identificou-se uma falha de percepções pelos profissionais que realizaram o planejamento da cidade, pois, no artigo acima da Lei 45, fica evidente que o plano deve ser revisto, no máximo, a cada 4 anos.

Em relação à participação da comunidade, empresas e organizações públicas, da página nº 177 a página 184 da Lei Complementar nº 45, de 10 de outubro de 2006, foram citados todos que fizeram parte do plano. Observou-se que quase todos os nomes listados, são pessoas de órgãos públicos do Município ou de organizações do mesmo. Porém, no último parágrafo da página 184 da Lei, são mencionadas pessoas da comunidade, cidadãos e cidadãs presentes nas audiências públicas e que representaram suas comunidades e Associações como Delegados. No entanto, essas pessoas não foram citadas ao longo do Plano, como também, não se mencionou suas nacionalidades, o que poderia ter sido expresso, pois, se trata de uma região de fronteira. O que se analisou no plano em relação à integração da região, está escrito no artigo 9º da Lei, que apenas menciona a integração regional e cita-se o Departamento de Rivera no Uruguai.

Um dos questionados asseverou que “houve o engajamento da comunidade local”. O mesmo diz que “foram realizadas 365 reuniões durante a construção do referido Plano Diretor Participativo, onde a cidade foi dividida em micropolos. A estratégia para divulgar essas reuniões foi à utilização de motos, carros de som e outros tipos de mídias que informavam o horário e local das reuniões e as pessoas compareciam” (anotação no diário de campo).

Outra atora da Rede discorreu que “na primeira reunião não compareceu ninguém da comunidade, porque naquele ano teriam eleições para governador e as pessoas, no geral, acharam que era apenas uma manobra de promoção política para arrecadação de votos. Foi necessário, então, que a comissão procurasse cada um dos presidentes de cada uma das associações dos moradores para explicar que esse PDP já era algo previsto na Lei, independente do governo ou partido que iria assumir. Por essa razão, o Prefeito, naquela época, não participou de nenhuma reunião, para que as pessoas não imaginassem que ele estava ali apenas representando um partido político, atrás de votos”.

O mesmo ator que fez o primeiro comentário exposto no decorrer desse texto, explica que “quando começaram a organizar o PDP, a ideia seria iniciar um Planejamento Binacional, em conjunto com Rivera, e o trabalho foi projetado no sentido de ser um aporte para que realmente ocorresse isso, porém, não foi feito mais nenhum Plano Diretor e a ideia não prosseguiu”. Segundo o entrevistado, “em 1995, mais ou menos, foram escritos cerca de cinco



volumes de uma obra acerca da possibilidade dessa aproximação de um planejamento realizado em conjunto que contemplasse as cidades-irmãs, mas até agora nada de mais concreto foi realizado”. O ator passou para o pesquisador o I Informe Técnico (volume) do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto, de 1998, Rivera e Sant’Ana do Livramento. Esse documento foi realizado por Órgãos Promotores, Executores e equipes técnicas de Sant’Ana do Livramento e Rivera, e sua matéria visa um planejamento estratégico com a análise de ambientes externos e internos de cada um dos Municípios, na qual eles chamam de Diagnóstico Territorial. No mesmo volume, realizou-se o diagnóstico das cidades irmãs juntas, demonstrando a integração, na qual chamam de Diagnóstico Territorial do Aglomerado.

Outra atora da rede analisada relatou que “o planejamento não visou à integração das cidades irmãs, e que foi feito apenas para cumprir a legislação. O próximo plano terá que ser feito de maneira estratégica, pois, é uma imposição feita pelo Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) e é por isso que há 8 meses resolveram reativar o Conselho de Planejamento do Município”.

Enfim, pode-se verificar na análise da rede de atores, como também na análise documental e por observação, que existe um Plano Diretor Participativo na cidade, esse realizado não como instrumento de planejamento estratégico, mas como plano básico do Município, e que a participação do estrangeiro na construção de seu planejamento é pequena, ou seja, quase nula.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo foi realizado na cidade de Sant’Ana do Livramento-RS, que faz parte da conurbação binacional, sendo chamada de cidade irmã de Rivera, no Uruguai. A escolha do Município se deu por indivíduos dessa região ter um modo de vida bastante peculiar, povos das duas cidades convivem de maneira cotidiana, porém possuem nacionalidades e idiomas diferentes.

Para desenvolver o objetivo do estudo, verificar qual a contribuição do estrangeiro no planejamento estratégico da cidade de Sant’Ana do Livramento, foi realizado um estudo qualitativo e quantitativo, de caráter descritivo. As técnicas de coletas de dados foram análise documental, observação e aplicação de questionário. Para a análise dos dados quantitativos, recorreu-se a sociometria, com o auxílio da Plataforma Gephi, que mapeou os questionários e assim, verificou a rede formada pelos atores que participaram da construção do Plano Diretor Participativo da Cidade. Na análise qualitativa do estudo, utilizou-se da técnica de análise descritiva, sendo que a coleta de dados se deu por análise documental e observação.

Após a análise dos questionários, documentos, observações, relatos informais dos atores da rede de construção do planejamento e a própria análise da rede de atores, pode-se perceber que a intervenção do estrangeiro na construção do Planejamento estratégico da cidade de Sant’Ana do Livramento é muito pequena. Apesar de ser uma região de fronteira, com cidades irmãs e com modo de vida bastante peculiar, ainda não há um planejamento estratégico que vise à integração desses povos. Observou-se que na década de 90 tudo se encaminhou para que isso ocorresse, porém, como foi mencionado, estagnou-se.

Outros estudos na área de planejamento estratégico nessa conurbação binacional seriam interessantes, como comparar a teoria de formulação do planejamento e a prática aplicada, analisando assim o planejamento das duas cidades. A pesquisa sobre a importância do estrangeiro na construção do planejamento poderia também ser realizada na cidade de Rivera-ROU, analisando a rede social de atores que participou da construção do plano, já que no nosso País vizinho Uruguai é realizado o Orçamento Participativo, um outro modelo de planejamento, como exposto no decorrer desse estudo.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. I. **Manual de Planejamento Estratégico**: desenvolvimento de um Plano Estratégico com a utilização de Planilhas do Excel. São Paulo: Atlas S.A, 2010.
- BALDIN, N.; MUNHOZ, E. **"Snowball (bola de neve)**: uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária." Anais do X Congresso Nacional de Educação. I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação. 2011.
- BARTHOLOMEU, D; MONTIEL, J. M; PESSOTTO, F. **Sociometris y Habilidades Sociales em los estudiantes de secundaria**. Estudos Interdisciplinares em Psicologia, v.2, n.2, p. 211-218. Londrina: dezembro de 2011.
- BASTOS, A. V.; LOIOLA, E.; REGIS H. P. **Análise das Redes Sociais em contextos organizacionais**. Salvador: Edufra, 2015.
- BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, P. H. S. Situational strategic planning applied in public security at Lavras city (MG). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 523-545, 2012.
- BORBA, P.; RIBEIRO, E. A. **Os Determinantes da participação no Orçamento Participativo**: Um estudo comparado entre Porto Alegre e Montividéu. Disponível: em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1346&Itemid=217](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1346&Itemid=217)>. Acesso em 05 mai. 2016.
- BORJA, J.; CASTELLS; M. **As cidades como Atores Políticos**. Revista Novos Estudos. São Paulo: Cebrap, n. 45, jul 1996.
- BRYSON; J. **A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations**. Long Range Planning, Vol. 21, nº 1, pp.73 to 81, 1988. Printed in Great Britain.
- CASSANEGO JR, P. et al. Accountability em Órgãos Bi-nacionais: Estudo na "Fronteira da Paz". **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 61, 2012
- CHIELE, G. **O que todo Prefeito precisa saber ao iniciar o mandato**. Porto Alegre: Corag, 2008.
- FAVOREU, C.; CARASSUS, D.; MAUREL, C. Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach?. **International Review of Administrative Sciences**, p. 0020852315578410, 2015.
- FILHO, P. V. **Planejamento e Controle**: uma proposição brasileira. Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos, 1983.
- HANSEN, P. A.; SERIN, G.. Integration strategies and barriers to co-operation in cross-border regions: Case study of the Øresund region. **Journal of Borderlands Studies**, v. 22, n. 2, p. 39-56, 2007.
- JUN, K-N.; BRYER, T.. Facilitating Public Participation in Local Governments in Hard



- Times. **The American Review of Public Administration**, p. 0275074016643587, 2016.
- KIM, Y. Toward an effective government-public relationship: Organization-public relationship based on a synthetic approach to public segmentation. **Public Relations Review**, v. 41, n. 4, p. 456-460, 2015.
- KREMER, A, M. **Análise da Social Netchain do Agronegócio**: uma aplicação na cadeia do pescado de mundo novo, MS. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Agronegócios. Dourados. 2013. Disponível em: < <http://www.ufgd.edu.br/face/mestrado-agronegocios/downloads/dissertacao-andreia> >. Acesso: 10 jun. 2016.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 45, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2006. Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento: Secretaria Municipal de Administração, 2006. Disponível em: <[www.santanadolivramento.rs.leg.br/leis/legislacao-municipal](http://www.santanadolivramento.rs.leg.br/leis/legislacao-municipal)>. Acesso: 2 jul. 2016.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 24 DE novembro de 2011. Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento: Secretaria Municipal de Administração, 2011. Disponível em: <<http://www.sdolivramento.com.br/novo/leis/597.pdf>>. Acesso: 2 jul. 2016.
- MARQUES, E. C. **Estado e Redes Sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESO, 2000.
- MARQUEZ, A. C. et al. **Oficina Gephi**: mapeando e analisando a vida das redes sociais. Labic - Laboratório de estudos sobre Imagem e Cibercultura. Disponível em: <<http://www.labic.net/sem-categoria/pesquisadores-do-labic-disponibilizam-apostida-do-gephi-para-download/>>. Acesso em: 27 jun. 2016.
- MARTELETO, R.M. **Análise de Redes Sociais**: aplicação nos estudos de transferência da informação. Ciência da Informação- Ibict. 2011.
- MENDES, A. L. L. **A contribuição da análise de redes sociais na gestão da informação nas organizações**: Um estudo de caso. Dissertação. Programa de Pós-Graduação da Escola da Ciência da Informação. Universidade Federal de Minas Gerais. 2006.
- PALUDO, A. V. PROCOPIUCK. Mario. **Planejamento Governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas S.A, 2011.
- PEREIRA, J. M. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas S.A, 2012.
- PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO CONJUNTO RIVERA - SANT'ANA DO LIVRAMENTO: DIAGNÓSTICO TERRITORIAL. 1º Inform Técnico, 1 v. Delegação Brasileira integrada por representantes do Ministério das Relações Exteriores e técnicos das seguintes Instituições: METROPLAN - FEPAM - PM de Sant'Ana do Livramento, 1998.
- RECUERO. Raquel. **Métricas de Centralidade e Conversações em Redes Sociais na Internet**: Desvelando Estratégias nos Debates Presidenciais de 2014. VII Simpósio Nacional da ABCiber. ESPM - SP. 2014.
- RIGHI, V. **Fronteira Santana do Livramento e Rivera**: do surgimento aos dias de hoje. <<http://vrighi.blogspot.com.br/2011/05/fronteira-santana-do-livramento-e.html>>. Acesso em



24 abr. 2016.

SLOMSKI, V. **Controladora e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas S.A, 2011.

STEFANICK, L. Transboundary Conservation: Security, Civil Society and Cross-Border Collaboration. **Journal of Borderlands Studies**, v. 24, n. 2, p. 15-37, 2009.

TOMAÉL, M. I.; MARTELETO, R. M. **Redes Sociais**: Posições dos atores no fluxo da informação. Encontro biblioteconomia. Revista Eletrônica de Biblioteconomia, Florianópolis, 2006. Disponível :< <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2006v11nesplp75/387>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

ZILIO, R. **Democracia, Participação e Espaço Urbano Fronteiriço**: Da Fratura Sóciopolítico espacial ao ativismo transnacional de escala local em Sant'Ana do Livramento - Rivera. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Geografia - UFRJ. Rio de Janeiro, 2012. Acesso em: <[unbral.nuvem.ufrgs.br/portal/items/show/23](http://unbral.nuvem.ufrgs.br/portal/items/show/23)>.