

MÁRIO HENRIQUE DA COSTA NUNES

**ESFORÇOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO
PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DEL REI-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2013

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

N972e
2013

Nunes, Mário Henrique da Costa, 1985-
Esforços de institucionalização do planejamento público no
Município de São João del Rei-MG / Mário Henrique da Costa
Nunes. – Viçosa, MG, 2013.
xii, 133f. : il. (algumas color.) ; 29cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Referências bibliográficas: f. 101-109

1. Administração pública - São João del Rei (MG).
2. Administração municipal - São João del Rei (MG).
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração. Programa de Pós-Graduação em
Administração. II. Título.

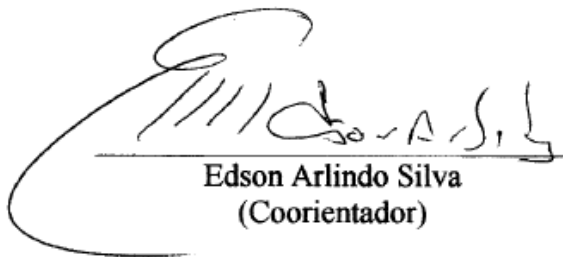
CDD 22. ed. 351.8151

MÁRIO HENRIQUE DA COSTA NUNES

**ESFORÇOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO
PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DEL REI-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

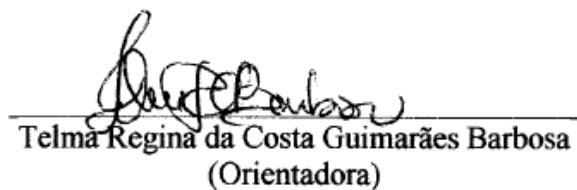
APROVADA: 26 de fevereiro de 2013.



Edson Arlindo Silva
(Coorientador)



Marcos Tanure Sanabio



Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa
(Orientadora)

Dedico este trabalho a cada pessoa que sonha com uma realidade diferente, a cada pessoa que se compromete com a construção de pessoas, lares, grupos, instituições e cidades melhores.

AGRADECIMENTOS

Já ouvi dizer: “o que se planta se colhe”. Ousaria dizer algo a mais: na maior parte da vida, além de colhermos o que nós mesmos plantamos, colhemos também – e só conseguimos viver porque colhemos – sobretudo o que outros plantaram. Esta é a alegria da gratidão: reconhecer que ninguém basta-se a si mesmo. Dependemos uns dos outros.

Agradeço primeiramente a Deus, que foi e é o meu sustento, que me iluminou e foi presença viva e vivificante nesta jornada. É o Senhor quem dá sentido a todas as coisas!

Agradeço a todos que me auxiliaram direta ou indiretamente na elaboração deste trabalho me ajudando a semear, ou me oferecendo os seus frutos maduros:

À Universidade Federal de Viçosa, mormente ao aos meus coorientadores prof. Edson e prof^a. Nina Rosa, aos demais professores do DAD, aos servidores e aos colegas do programa de pós-graduação em Administração, meu muito obrigado pela convivência, aprendizado, momentos partilhados, além das contribuições substanciais para este trabalho. De forma especial minha gratidão à prof^a Telma que me acompanhou com sua orientação, apoio e paciência constante, expondo assim, as suas singulares qualidades humanas e acadêmicas.

À FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, pela concessão da bolsa de estudos.

À Prefeitura de São João del Rei pela disponibilidade em colaborar com este estudo, tornado-o, dessa forma, viável. Aos entrevistados pela concessão das entrevistas, compartilhamento de experiências e enriquecimento desta dissertação.

À Prof^a. Nilza e prof. Fábio pela colaboração generosa com a correção desta dissertação.

Aos meus pais Antônio e Maria do Carmo, a meus irmãos Antônio Carlos e Myrian Beatriz, às minhas avós Zilda e Teresa, e aos meus avôs José e Aldyr (*in memoriam*). Agradeço a alegria do convívio e a força dada através da palavra amiga, da presença, das orações e dos recursos, ambos constantes e de valor incalculável.

Aos amigos e colegas do Ministério Universidades Renovadas de São João del Rei e de Viçosa, aos amigos da Prefeitura de São João del Rei e aos demais amigos, obrigado pelos momentos maravilhosos vividos e pelas motivações para o estudo. Em especial agradeço aos amigos “adquiridos” em Viçosa.

À Fraternidade Pequena Via de Santa Teresinha, meu especial agradecimento e afeto: a Pe. Paulo Nobre, a José Márcio e a Maria Aparecida, através dos quais agradeço a toda comunidade.

Ao Convívio Vocacional Dehoniano pela compreensão e apoio na conclusão deste trabalho. Minha gratidão distinta ao Pe. Victor Oliveira, SCJ, a Frater Hans Mendonça, SCJ e aos meus irmãos de caminhada no seminário.

Enfim, obrigado a todos os que participaram de alguma forma deste trabalho e de minha vida até aqui e com os quais pretendo agora partilhar dos frutos desta colheita.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	VII
LISTA DE FIGURAS	VIII
LISTA DE QUADROS	IX
RESUMO	XI
ABSTRAT	XII
1 INTRODUÇÃO, CONTEXTO E OBJETIVO	1
1.1 A ABERTURA DEMOCRÁTICA, O PLANEJAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO	1
1.2 O PROBLEMA E O OBJETIVO DA PESQUISA	6
1.3 JUSTIFICATIVAS.....	7
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E PROPOSIÇÕES ORIENTADORAS DO ESTUDO	9
2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO	9
2.1.1 <i>Breve histórico e caracterizações</i>	9
2.1.2 <i>Planejamento municipal</i>	11
2.1.3 <i>Gestão urbana e o Plano Diretor Participativo</i>	12
2.1.4 <i>Planejamento Orçamentário e o Plano Plurianual – PPA</i>	14
2.1.5 <i>Planejamento Estratégico no Setor Público</i>	17
2.1.6 <i>Modelos de Planejamento Estratégico Municipal</i>	17
2.2 TEORIA OU ABORDAGEM INSTITUCIONAL	19
2.2.1 <i>O Processo de Institucionalização</i>	21
2.2.2 <i>Processo de Institucionalização segundo Tolbert e Zucker</i>	27
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
3.1 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO.....	37
3.2 OBJETO DE ESTUDO E UNIDADES DE ANÁLISE	38
3.3 COLETA DE DADOS	40
3.3.1 <i>As entrevistas semi-estruturadas</i>	40
3.3.2 <i>O questionário eletrônico</i>	42
3.3.3 <i>A pesquisa documental</i>	43
3.4 MODELO CONCEITUAL E OPERACIONAL.....	43
3.5 MÉTODO DE ANÁLISE DE DADOS	46
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	47
4.1 PERFIL DO RESPONDENTE	47
4.2 TIPOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA DO PLANO DIRETOR	48

4.3	RELAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAL, DIRETOR E ESTRATÉGICO COM A ROTINA DIÁRIA DA GESTÃO PÚBLICA.....	61
4.3.1	<i>Grupo 1: Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização</i>	<i>62</i>
4.3.2	<i>Grupo 2: Esforços promovedores de significados e interpretações..</i>	<i>74</i>
4.3.3	<i>Grupo 3: Esforços promovedores de valorização</i>	<i>79</i>
4.3.4	<i>Grupo 4: Esforços promovedores da estrutura organizacional</i>	<i>81</i>
4.3.5	<i>Grupo 5: Esforços promovedores de arranjos políticos internos.....</i>	<i>84</i>
4.3.6	<i>Grupo 6: Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante.....</i>	<i>88</i>
4.3.7	<i>Grupo 7: Fontes ou autoria dos esforços realizados.....</i>	<i>92</i>
4.4	SÍNTESE DAS ANÁLISES	96
5	CONCLUSÕES.....	98
6	REFERÊNCIAS.....	101
7	APÊNDICE	110
7.1	RELAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS PROPOSIÇÕES	110
7.2	ROTEIRO DE ENTREVISTA UTILIZADO	114
7.3	FORMULÁRIO ELETRÔNICO UTILIZADO PARA TRAÇAR O PERFIL DOS ENTREVISTADOS:.....	115
7.4	INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SÃO JOÃO DEL REI (ARTIGO 72 - LEI 4.068/2006):.....	122
7.5	ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO 72 DA LEI 4.068/06:	123
7.6	ANÁLISE DE AÇÕES QUE NÃO ESTAVAM PREVISTAS NA LEI 4.068/06 MAS QUE FORAM PRODUTOS RELACIONADOS AO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO...	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COHAB – Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM-MG)

LOA – Lei do Orçamento Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

PDP – Plano Diretor Participativo

PEM – Planejamento Estratégico Municipal

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PPA – Plano Plurianual

UFSJ – Universidade Federal de São João del Rei

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema de Vigência do PPA.....	15
Figura 2: Componentes do PPA.....	15
Figura 3: Relação entre PPA, LDO e LOA.....	16
Figura 4: Etapas do planejamento estratégico.....	18
Figura 5: Visão geral da metodologia do PEM.....	18
Figura 6: Processos Inerentes à Institucionalização.....	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Processos inerentes à institucionalização (I).....	30
Quadro 2: Processos inerentes à institucionalização (II)	33
Quadro 3: Processos inerentes à institucionalização (III)	36
Quadro 4: Modelo conceitual e operacional da pesquisa.....	44
Quadro 5: Reagrupamento das proposições por grupos de esforços.....	44
Quadro 6: Categorização dos respondentes.	47
Quadro 7: Instrumentos de planejamento presentes no município	49
Quadro 8: Instrumentos do PDP e sua implementação	50
Quadro 9: Atividades relacionadas ao PDP não previstas na Lei 4.068/06.....	58
Quadro 10: Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização ...	62
Quadro 11: Omissões quanto à normatização, à rotinização, à ritualização e à perenização.....	64
Quadro 12: Barreiras à normatização, à rotinização e à perenização	65
Quadro 13: Esforços de habitualização e perenização.....	70
Quadro 14: Barreiras à habitualização e à perenização	72
Quadro 15: Esforços promovedores de significados e interpretações	74
Quadro 16: Barreiras à promoção de significados e interpretações comuns	75
Quadro 17: Esforços promovedores de valorização.....	79
Quadro 18: Barreiras à valorização.....	80
Quadro 19: Esforços promovedores da adequação na estrutura organizacional...	82
Quadro 20: Omissões na institucionalização da estrutura organizacional	82
Quadro 21: Barreiras à adequação na estrutura organizacional	83
Quadro 22: Esforços promovedores de arranjos políticos internos	85
Quadro 23: Omissões em relação aos arranjos políticos internos.....	86
Quadro 24: Barreiras à institucionalização de arranjos políticos internos.....	87
Quadro 25: Esforços de promoção da aceitação do comportamento variante	89
Quadro 26: Barreiras à promoção da aceitação do comportamento variante.....	89
Quadro 27: Fonte ou autoria dos esforços realizados	93
Quadro 28: Síntese das análises das proposições.....	96
Quadro 29: Síntese das categorias de estudo encontradas	96
Quadro 30: Relação do roteiro de entrevista com as proposições	110

Quadro 31: Roteiro de entrevista	114
Quadro 32: Análise da implementação das atividades previstas na Lei 4.068/06	123
Quadro 33: Atividades realizadas não previstas na Lei 4.068/06 (completo).....	131

RESUMO

NUNES, Mário Henrique da Costa. M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2013. **Esforços de Institucionalização do Planejamento Público no Município de São João del Rei – MG**. Orientadora: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa. Coorientadores: Edson Arlindo Silva e Nina Rosa da Silveira Cunha.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve lugar uma descentralização político-administrativa, ou seja, ocorreu uma maior autonomia dos municípios brasileiros, que, ao mesmo tempo passaram a receber novas atribuições antes de competência estadual e/ou federal. Portanto, a descentralização administrativa, ao mesmo tempo em que conferiu maior liberdade gerencial às municipalidades, ocasionou também uma série de problemas às mesmas, gerando desafios à gestão pública. Neste sentido, os municípios necessitaram se esforçar para racionalizar a gestão, em especial a partir de seu planejamento. Esta pesquisa pretendeu identificar e analisar os esforços de institucionalização do planejamento municipal, tendo por base a Teoria Institucional, que pôde contribuir através da análise dos esforços de institucionalização do planejamento municipal. Quanto à natureza da pesquisa, trata-se de um estudo qualitativo e, quanto aos fins, um estudo descritivo. Os procedimentos metodológicos foram operacionalizados na coleta de dados através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas, questionários e pesquisa documental, e, na análise dos dados, através da Análise de Conteúdo. Toma-se como base o estudo de caso realizado no município de São João del Rei, localizado na mesorregião do Campo das Vertentes, em Minas Gerais. Como resultados desta pesquisa, constatou-se a inexistência de estruturas que subsidiem a implementação do Plano Diretor Participativo (PDP) em oposição à situação do Plano Plurianual (PPA), no qual foi possível averiguar que existem trabalhos no sentido de sua institucionalização através de criação de estruturas e do treinamento de servidores. Das dez proposições nas quais se baseou esta pesquisa, nenhuma foi totalmente aceita, sete foram aceitas parcialmente e três foram rejeitadas. Isto indicou que o sistema de planejamento do município estudado não se encontra institucionalizado, embora tenham sido constatadas iniciativas no sentido desta institucionalização.

ABSTRACT

NUNES, Mário Henrique da Costa. M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2012. **Institutionalization Efforts of Public Planning in São João del Rei – MG**. Advisor: Telma Regina da Costa Guimarães Barbosa. Coauthors: Edson Arlindo Silva and Nina Rosa da Silveira Cunha.

With the promulgation of the 1988 Constitution, held political and administrative decentralization, ie, there was a greater autonomy of municipalities, at the same time began to receive new assignments before competent state and / or federal. Therefore, administrative decentralization, while it gave greater managerial freedom to municipalities, also caused a number of problems to them, creating challenges for public management. In this sense, the municipalities needed strive to streamline management, particularly from its planning. This study was to identify and analyze the efforts to institutionalize the municipal planning, based on the Institutional Theory, which could be contribute by analyzing the efforts of institutionalization of municipal planning. The nature of the research is a qualitative study and, as to the purposes, a descriptive study. The methodological procedures are operationalized in collecting data through the application of semi-structured interviews, questionnaires and documentary research, and data analysis through content analysis. The base of the case study was taken in São João del Rei, located in the middle region of the field of Strands in Minas Gerais. As a result of this research, it was found that no structures that support the implementation of the Participative Urban Master Plans (PUMP) as opposed to the situation of the Municipal Multi-Annual Plan (MMAP), in which it was possible to verify that there are works towards its institutionalization through the creation of structures and training of servers. From the ten propositions in which this research is based, none was fully accepted, seven were partially accepted and three were rejected. This indicated that the planning system from the municipality is not institutionalized, although they have been noted initiatives towards this institutionalization.

1 INTRODUÇÃO, CONTEXTO E OBJETIVO

1.1 A abertura democrática, o planejamento público municipal e sua institucionalização

Com a Constituição de 1988 ocorreram diversas alterações em toda a estrutura da Sociedade e do Estado brasileiro, ocasionando uma série de mudanças no cenário econômico, político e social. Entre essas mudanças citam-se o processo de descentralização político-administrativo, a alteração na relação Estado–Sociedade e mudanças em relação à política urbana.

O processo de descentralização político-administrativo resultou em uma maior autonomia para os municípios (PFEIFFER, 2000). A alteração na relação Estado-Sociedade é sinalizada pelo estabelecimento da democracia direta além da representativa, abrindo-se aos cidadãos e às organizações a possibilidade de participar da vida política do país em todos os seus níveis (PAES DE PAULA, 2007). As mudanças na política urbana instituíram a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182. No Brasil, dados do Censo de 2010, revelam que o número de municípios cresceu 91% nos últimos trinta anos, passando de 3991 em 1980 para 5565 municípios em 2010. Além disso, 608 municípios, ou seja, 10,93% das cidades brasileiras, tinham acima de 50.000 habitantes (IBGE, 2011) o que indica que o crescimento populacional brasileiro está polarizado nos centros urbanos.

Para a gestão pública lidar com problemas das cidades, inclusive problemas advindos dessa urbanização, as antigas práticas exercidas pela administração municipal se mostraram ineficazes. No contexto do crescente dinamismo e complexidade da gestão municipal, tornou-se necessário o uso de instrumentos de gerenciamento (PFEIFFER, 2000).

Neste sentido, tem-se no planejamento uma possibilidade de ser o instrumento a colaborar com a gestão pública. Além de ter como finalidade garantir a racionalidade de recursos (MINTZBERG, 2004), o planejamento é a primeira função administrativa, pois que sustenta, ordena e orienta as demais funções que

compõem o processo administrativo – a organização, a direção e o controle. (SANTOS, 2006).

Assim, também na gestão do município, o planejamento presume a racionalização dos recursos naturais, financeiros e humanos e visa o desenvolvimento local. Planejar é, portanto, escolher dentre as opções possíveis, as diretrizes, os objetivos e os programas que são mais adequados à realidade municipal (CARVALHO, 2000). Trata-se de um processo de escolha e direcionamento.

O sistema de planejamento municipal é composto por diversos instrumentos cujo arranjo é descrito de maneira diferente pelos autores (CARVALHO, 2000; REZENDE & CASTOR, 2006; SANTOS, 2006; PFEIFFER, 2000; DE TONI, 2002). De forma geral há um consenso em que este sistema seja composto ao menos pelos seguintes instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei de Orçamento Anual (LOA), Plano Diretor Participativo (PDP) e pelo Planejamento Estratégico Municipal (PEM). Estes instrumentos podem ser determinados por força de leis federais, como é o caso do PPA, da LDO, da LOA, e do PDP, ou a partir da decisão da gestão municipal, como é o caso do Planejamento Estratégico Municipal. Outros instrumentos são apontados por autores (CARVALHO, 2000; REZENDE & CASTOR, 2006) de forma mais ou menos recorrente, como a Lei Orgânica; o Plano de Governo; o Orçamento Participativo; os planos setoriais, como o plano de habitação e saneamento; e, ainda, o grande elenco da legislação urbanística municipal, definidos no artigo 4º do Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001 – como os “instrumentos da política urbana” (BRASIL, 2001).

Por outro lado, a descentralização, embora tenha garantido o repasse de recursos de outras esferas de governo à municipalidade, ocasionou uma grande dependência de recursos federais e estaduais por parte dos municípios. Muitos destes ficaram extremamente dependentes de fontes de recurso como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a vinculação à convênios com os governos estaduais e federal ao mesmo tempo em que recursos próprios se configuravam como a menor parte da composição da receita orçamentária (MAC DOWELL, 2007; BRASIL, 2004b).

Além disso, a descentralização exige o desenvolvimento de uma capacidade gerencial das Prefeituras que não pode ser desenvolvida de um momento para o outro (AURELIANO, apud PFEIFFER, 2000). De fato, não se desenvolve de um momento para o outro projetos para captação de recursos, estruturas organizacionais eficientes, processos internos, rotinas, legislações pertinentes, planos nas mais diversas áreas municipais, e nem o treinamento e o desenvolvimento de servidores públicos. O resultado foi que a transferência das responsabilidades não foi acompanhada pelo fortalecimento institucional dos municípios (PFEIFFER, 2000; REZENDE & CASTOR, 2006). Deduz-se que este fortalecimento institucional não ocorrido também foi acompanhado pela não institucionalização do sistema de planejamento municipal.

Este sistema, por sua vez, não pode conformar-se à criação de instrumentos isolados, mas deve envolver a definição de uma política de desenvolvimento municipal e de implementação dos instrumentos de planejamento e gestão que forem criados (CARVALHO, 2000). Em outras palavras, estes instrumentos necessitam ser institucionalizados.

Um dos motivos de fracasso em políticas públicas se deve à separação que se faz entre planejamento e implementação. Muitos planos são bem elaborados, confeccionados com entusiasmo e bem recebidos pela gestão pública, mas logo depois não são utilizados como instrumentos orientadores da gestão municipal (OLIVEIRA, 2006).

Em expressões comuns em diferentes cenários da administração pública brasileira, os planos que não foram implementados são planos que foram “engavetados” ou que “não saíram do papel”. É comum também ouvir falar sobre planos e “ações de gabinete”, ou seja, aqueles que foram realizados sem participação popular e baseados somente a partir do conhecimento técnico. Todas estas expressões fazem referência aos planos que não foram utilizados ou considerados, mas simplesmente esquecidos, arquivados.

Um bom plano, portanto, não pode por si só garantir bons resultados. É necessário que os instrumentos de planejamento sirvam de orientação e referência para o processo de gestão pública, e que aquilo que foi planejado seja respeitado e aceito

como valor e com relevância pelo grupo de gestores, para sua implementação efetiva. Isto significa que os instrumentos de planejamento, dentre os quais os Planos Plurianual, Diretor e Estratégico, devam ser implementados instrumentos de gestão dentro de uma visão de desenvolvimento municipal (CARVALHO, 2000).

Neste sentido, é necessário que o planejamento possua uma estrutura que o suporte, que o abrigue e o promova (PFFEIFER, 2000). Esta estrutura deverá garantir a participação de grupos que valorizem o planejamento, que o defendam como uma ferramenta importante e o divulguem, além de tomá-lo como norma e referência.

A Abordagem Institucional define institucionalização como esforços sistemáticos pelos quais “processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem status de norma no pensamento e na ação sociais” (MEYER & ROWAN, 1977, p. 341). Trabalhos como os de Meyer e Rowan (1977), Berger e Luckmann (2005) e de Tolbert e Zucker (2010), ajudam a explicar como ocorre a institucionalização nas instituições e em grupos. Esses autores se propõem a explicar como práticas e padrões são legitimados nas estruturas sociais, adquirindo condições de valores aceitos, aprovados e vivenciados por algum grupo social. Neste sentido para que uma estrutura seja institucionalizada é necessário que ocorram esforços que corroborem com a institucionalização.

Esforços como inculcar valores nas organizações (SELZNICK, 1971); produzir tipificações ou significados comuns nos grupos sociais (BERGER & LUCKMANN, 2005); legitimar a organização através da adoção de mitos racionais institucionalizados e das cerimônias (MEYER & ROWAN, 1977); acomodar as diversas lógicas institucionais e os diversos sistemas de crenças no interior da organização (FRIEDLAND & ALFORD, 1987); mudar, adotar e perpetuar novas estruturas, estabelecer esforços de teorização, obter a garantia de apoio de grupos favoráveis às novas estruturas (TOLBERT & ZUCKER, 2010); além de outros, são esforços que corroboram para institucionalizar as organizações, as estruturas e os grupos sociais.

No contexto do município, é evidente a necessidade da institucionalização dos instrumentos de planejamento municipal para que se alcance em sua potencialidade todos os seus benefícios como ferramenta gerencial e, por consequência, o uso justo e legítimo dos recursos públicos.

Não diferente se encontra o caso do município de São João del Rei, localizado na mesorregião do Campo das Vertentes, no Estado de Minas Gerais. Este município também se depara com os desafios apresentados à gestão pública atual que demandam e continuarão a demandar um grande esforço de gestão, sobretudo de planejamento. É o que se depreende a partir dos fatos derivados de seu crescimento urbano desordenado, discutidos abaixo.

Este município apresenta uma economia com relativa diversificação e crescimento, a partir de seu setor comercial e concentrando em sua sede diversos órgãos públicos estaduais e federais, além de se destacar como referência enquanto destino do turismo histórico e religioso. Além disso, este município é sede da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ), que se encontra em plena expansão.

Em contraposição às conquistas recentes e históricas deste município, persiste ainda a necessidade do enfrentamento do crescimento urbano desordenado. É o que apontou o Relatório Técnico do Plano Diretor de São João del Rei. De acordo com este documento técnico o município continuará crescendo como polo regional de comércio e serviços e o Poder Público não terá como interromper este crescimento. Dessa forma há que ser tomada uma decisão: ou a cidade cresce desordenadamente ou crescerá de forma planejada (SJDR, 2006).

À título de exemplificação, cita-se que, segundo dados do relatório “Classificação e Panorama 2011”, da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM-MG, 2011), o município de São João del Rei, no ano de 2012, ainda depositava as suas cento e vinte toneladas¹ diárias de lixo diretamente em um “lixão²”. De acordo com a

¹ Dados referentes ao ano de 2012, veiculados pelo Jornal Gazeta de São João del Rei, edição de 02/06/12, indicam que se trata de cerca de 120 toneladas/dia. Disponível em: <http://www.gazetadesaojoadelrei.com.br/site/2012/06/lixao-esta-longe-de-se-regularizar/>

² As devidas diferenciações entre lixão, aterro controlado e aterro sanitário podem ser encontradas na publicação “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008”. Ver ítem “Glossário”. Disponível

Política Nacional dos Resíduos Sólidos, estabelecida a partir da sanção da Lei Federal nº 12.305/10, os municípios necessitarão adequar a disposição final de seu lixo, transformando os seus lixões em aterros sanitários, até o ano de 2014. Isto demandará preparação e investimento de grande monta por parte dos municípios.

Nota-se, mediante esses dados apresentados, a complexidade da questão, e a demanda pela institucionalização dos instrumentos de planejamento no município de São João del Rei como uma resposta aos seus problemas contemporâneos.

Dentre os diversos instrumentos de planejamento municipal destacam-se o Plano Plurianual (PPA), o Plano Diretor Participativo (PDP) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM), uma vez que são instrumentos que trabalham o município integralmente e possuem caráter de longo prazo.

1.2 O problema e o objetivo da pesquisa

Diante do exposto, tem-se como problema desta pesquisa o seguinte: que esforços de institucionalização dos planos Plurianual, Diretor e Estratégico estão sendo (ou foram) realizados no município de São João del Rei?

Nesse sentido, a pesquisa tem por objetivo geral identificar e descrever os esforços empreendidos para a institucionalização dos planos Plurianual, Diretor e Estratégico no município de São João del Rei. Para tanto, almeja-se especificamente:

- a. Identificar a existência dos planos Plurianual, Diretor e Estratégico bem como dos instrumentos de implementação do Plano Diretor do Município de São João del Rei;
- b. Descrever como se encontram os planos Plurianual, Diretor e Estratégico, bem como os instrumentos de implementação do Plano Diretor do Município de São João del Rei;
- c. Identificar e descrever a relação dos planos Plurianual, Diretor e Estratégico com a rotina diária da gestão pública.

em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf

1.3 Justificativas

Este estudo pretende contribuir para o desenvolvimento do conhecimento sobre a institucionalização dos instrumentos de planejamento municipal.

Sabe-se que a intenção de um planejamento é que ele seja capaz de fortalecer a organização, apontando novos rumos e sendo capaz de ajudar a organização a alcançá-los. Além disso, os instrumentos de planejamento se constituem em verdadeiros mapas capazes de orientar a gestão pública a transformar metas em objetivos alcançados.

Dados do Perfil dos Municípios Brasileiros em 2009 indicam que dos oitocentos e cinquenta e três municípios mineiros, duzentos e quarenta e nove possuíam Plano Diretor, apenas cento e oitenta possuíam legislação de parcelamento do solo, e um total de cento e nove municípios mineiros possuíam código de obras. (IBGE, 2009). Isto indica a ausência de condições mínimas de planejamento urbano em diversos municípios mineiros, o que poderá ocasionar cidades despreparadas para um eventual crescimento. Além disso, sabe-se da fraqueza institucional dos municípios brasileiros. Se não houver alguma ação concreta por parte do Poder Público, pode-se repetir nos municípios hoje pequenos e médios a história dramática de diversos municípios maiores.

Entretanto, para que isso ocorra, estes instrumentos devem estar institucionalizados e se constituírem parte integrante das rotinas das instituições.

Estudar a institucionalização do planejamento municipal é, então, questão primordial. Neste sentido a Teoria Institucional se constitui um recurso teórico adequado na medida em que se pretende identificar os esforços de institucionalização. Carvalho et al (2005), relatam que no Brasil a Teoria Institucional vem sendo crescentemente utilizada como fundamento de estudos empíricos desde o final da década de 1980, elencando pesquisadores das mais diversas regiões e grupos do país. Isso tudo justifica a escolha da Abordagem Institucional como o alicerce teórico deste presente trabalho.

Neste sentido este estudo pretendeu contribuir ao se estudar o tema da institucionalização do planejamento público municipal, tendo em vista que o tema

é de relevância nacional e que ter bons planos não é o bastante, é necessário torná-los parte da vida da organização ou, em outras palavras, institucionalizá-los.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E PROPOSIÇÕES ORIENTADORAS DO ESTUDO

2.1 Planejamento Público

2.1.1 Breve histórico e caracterizações

Na administração empresarial a origem da função planejamento é decorrente da Abordagem Neoclássica ou Escola do Processo Administrativo. As atividades que eram denominadas por Henri Fayol de “elementos administrativos”, foram renomeadas pelos autores neoclássicos que passaram a chamar o planejamento, a organização, o controle e a direção de “processo administrativo”, conforme ressalta Chiavenato (2001). Destaca-se que o planejamento é a primeira função administrativa, pois é ela que sustenta, ordena e orienta as demais (SANTOS, 2006).

No setor público, a idéia de planejamento público tem origem no final do século XIX e início do século XX, na Inglaterra, geralmente associado ao planejamento espacial nas cidades, tendo como referência, neste sentido, o conceito de “cidade jardim”, cidade esta que tinha a sua distribuição espacial dividida em funções. Em um segundo momento ocorreram experiências de planejamento econômico centralizado, como foi o caso da União Soviética. Nesta experiência, percebia-se a ausência de democracia, o caráter controlador e o domínio por parte burocratas e dos políticos no que se referia ao planejamento (OLIVEIRA, 2006).

Destaca-se, de acordo com Oliveira (2006), que nas décadas de 1930 a 1950, havia, em várias localidades do mundo, a vertente do planejamento e políticas de desenvolvimento voltados para a realidade regional (Exemplo: Sudene e Sudan no Brasil). Aos poucos abandonava-se a ideia de que planejamento poderia controlar tudo, como nas primeiras experiências, e afirmava-se que planejamento era instrumento técnico e também político. Além disso, deveria ser um instrumento a favor dos menos favorecidos.

Da década de 1970 em diante, o planejamento, afirma o mesmo autor, além das atribuições anteriores, deveria moldar e articular os diversos interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas. Deveria também mediar

interesses da sociedade e o resultado final deveria ser, prioritariamente, fruto do consenso. Com a sociedade em rede, surge o conceito de planejamento colaborativo que busca a construção de um processo de confiança nas decisões de políticas públicas (OLIVEIRA, 2006).

No caso do Brasil, desde a década de 1930, o planejamento tem sido visto como “uma função pública moderna” (DE TONI, 2002, p. 951), “ligado à elaboração de planos e a controle” (OLIVEIRA, 2006, p. 282). No pós-guerra o planejamento se consolidou como um instrumento comum de governo. Buscava-se em geral duas grandes macrotendências: a) crescente participação estatal na economia; b) economia planejada ou voltada para objetivos de estabilização macroeconômica (OLIVEIRA, 2006).

Assim como já apontado, o planejamento estava sempre ligado a controle e questões econômicas. No período de Juscelino Kubitschek, houve a elaboração do Plano de Metas (1956-1961), que foi o mais forte exemplo de planejamento estatal no Brasil. Nos anos 1980 e 1990, ocorrem diversos planos econômicos (Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor (1990) e o Plano Real (1994). Nota-se que o planejamento estava em muito ligado à estabilização econômica (DE TONI, 2002).

Com a Constituição, há a tendência geral de garantir a participação popular nos instrumentos de planejamento. A partir da década de 1990, surgem inúmeras experiências, especialmente em âmbito local, de planejamentos públicos com participação popular. Como exemplos dessas experiências, pode-se citar o Orçamento Participativo e o Planejamento Estratégico Municipal. (DE TONI, 2002; MARCELINO, 2000).

Em linhas gerais, no âmbito público, conforme afirma Ashley (2009), “pode-se dizer que o planejamento é que direciona as ações governamentais e orienta as decisões relativas a quanto, como e quando aplicar os recursos disponíveis” (ASHLEY, 2009, p. 13). No conceito de Oliveira (2006), entende-se como o processo de planejamento público como: “Um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de

visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente e que estas sejam aceitáveis para toda a sociedade” [...] (OLIVEIRA, 2006, p. 284).

Por fim, cita-se, ainda de acordo com Oliveira (2006), que no Brasil existem diferentes visões e práticas no que tange ao planejamento de políticas públicas. De acordo com este autor predomina na realidade nacional, a concepção do planejamento como o processo de elaborar planos, reduzindo, assim, o seu sentido original. Dessa forma, o governo ainda investe, apesar dos antecedentes de experiências fracassadas, em projetos mirabolantes, tais como a Transposição do Rio São Francisco.

2.1.2 Planejamento municipal

O sistema de planejamento municipal³ é composto pelas diversas peças de planejamento também chamadas de instrumentos de planejamento. Elas fazem parte de demandas dadas por força de lei, como é o caso do Plano Plurianual, ou por opção do governo municipal, como é o caso do Planejamento Estratégico.

De acordo com Carvalho (2000, p. 80), “a atividade de planejamento municipal [...] pressupõe a racionalização dos recursos públicos (naturais, financeiros e humanos) sob responsabilidade do governo municipal, visando o desenvolvimento local”. E ainda: “planejar o município é formular políticas públicas municipais e escolher, dentre as ações possíveis, os objetivos, as diretrizes, os programas e os meios adequados à realização de um trabalho”. (CARVALHO, 2000, p. 81). Trata-se de um processo de escolha e direcionamento das ações.

São diversos os instrumentos de planejamento utilizados na gestão municipal. A este respeito, Carvalho (2000); Rezende e Castor (2006); De Toni (2002); Santos (2006); Pfeiffer (2000), contribuem, atribuindo, cada um destes autores, um arranjo diferente do que eles consideram como sendo os instrumentos integrantes do planejamento municipal. Os instrumentos delineados no próximo parágrafo constituem uma síntese do que é tratado nos estudos sobre o assunto.

Somando a contribuição particular desses autores (CARVALHO, 2000; REZENDE & CASTOR, 2006; DE TONI, 2002; SANTOS, 2006; PFEIFFER,

³ Para efeitos desta dissertação, considera-se sistema de planejamento municipal como o conjunto dos diversos instrumentos de planejamento presentes nos municípios.

2000), os instrumentos legais de planejamento municipal são: a Lei Orgânica; o Plano Diretor; as leis orçamentárias a contar: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA); os planos setoriais como o plano municipal de saúde, de habitação, ou de saneamento; também os códigos como o código de obras; código de posturas; o código tributário; bem como outras legislações urbanísticas como a Lei de Uso e ocupação do solo, a Lei de parcelamento do solo; dentre outros. Já os instrumentos facultativos são: os planos de governo; o Planejamento Estratégico, dentre outros, sendo que este último foi originado na iniciativa privada.

Por sua vez, Rezende e Ultramari (2007, p. 257), afirmam que “o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e gestão de municípios e Prefeituras, considerados, atualmente, de importância inquestionável”. Há um consenso em reforçar o Plano Diretor, o Planejamento Estratégico e as leis orçamentárias, em especial o Plano Plurianual, como instrumentos relevantes para o planejamento municipal. É o caso, por exemplo, do disposto nos trabalhos de Fidelis (2006) e Schoeffel (2007).

2.1.3 Gestão urbana e o Plano Diretor Participativo

A Constituição Federal evidencia a responsabilidade do município em organizar e planejar o seu funcionamento, como pode ser visto nos artigos 29 e 182. Essa tarefa básica de planejamento é atribuído a partir do movimento de descentralização.

No artigo 182 da Constituição Federal de 1988, é definida como responsabilidade do Poder Público Municipal a execução da política de desenvolvimento urbano. O mesmo artigo em seu Parágrafo primeiro indica que “O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988). O artigo 182 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades.

O objetivo central do Plano Diretor “é estabelecer como a cidade e a propriedade cumprirá sua função social⁴, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos”, conforme explicita o Guia para a Elaboração de Municípios e Cidadãos (BRASIL, 2004a, p.15). O Plano Diretor Participativo previsto pela Constituição Federal é, portanto, um instrumento de planejamento e de gestão da política urbana do município. É ele quem estabelece as diretrizes para que a propriedade cumpra sua função social.

Para o Estatuto das Cidades – os instrumentos da política urbana se dão a partir dos itens elencados a seguir, sendo que a maioria destes instrumentos também poderão estar presentes no Plano Diretor:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial: a) Plano Diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) Plano Plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

⁴ O trabalho de Carvalho (2007) apresenta um estudo detalhado sobre o tema. No Brasil, o Princípio da Função Social da Propriedade foi considerada na Constituição Federal de 1988. Um exemplo é se dá no artigo, 5º, incisos XXII e XXIII, ou mesmo no artigo 182 da Carta Magna. Na visão do jurista Celso Antônio Bandeira de Melo: “(...) ‘função social da propriedade’ consiste em que esta deve cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar estes interesses), cumprindo, destarte, às completas, de molde a canalizar as potencialidades residentes no bem em proveito da coletividade (ou, pelo menos, não poderá ser utilizada de modo a adversá-las). Em tal concepção do que seria função social da propriedade, exalta-se a exigência de que o bem seja posto em aptidão para produzir sua utilidade específica, ou, quando menos, que seu uso não se faça em desacordo com a utilidade social”. (BANDEIRA DE MELO, apud CARVALHO, 2007).

V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009) u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009) t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009) u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Rezende e Castor (2006) distinguem gestão urbana de gestão municipal. Para os autores a gestão urbana corresponde à gestão da cidade e a gestão municipal corresponde à gestão da Prefeitura e de seus diversos órgãos da administração direta ou indireta. Portanto, gestão urbana implica em trabalhar com os aspectos previstos no Plano Diretor.

2.1.4 Planejamento Orçamentário e o Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA) são os instrumentos básicos de planejamento orçamentário. Essas peças orçamentárias são estabelecidas por iniciativa do Poder Executivo conforme o disposto no artigo 165 da Constituição Federal. Esses instrumentos, obrigatórios a qualquer instância de governo, devem ser articulados entre si (ANDRADE, 2006).

De acordo com Nascimento (2006, P. 81), O Plano Plurianual (PPA) “é o instrumento de planejamento estratégico das ações do governo para um período de

quatro anos”. O PPA deve ser elaborado no primeiro ano do mandato político e começa a contar a partir do segundo ano fiscal, abrangendo, assim, até o primeiro ano do mandato seguinte, como apresentado na Figura 1:

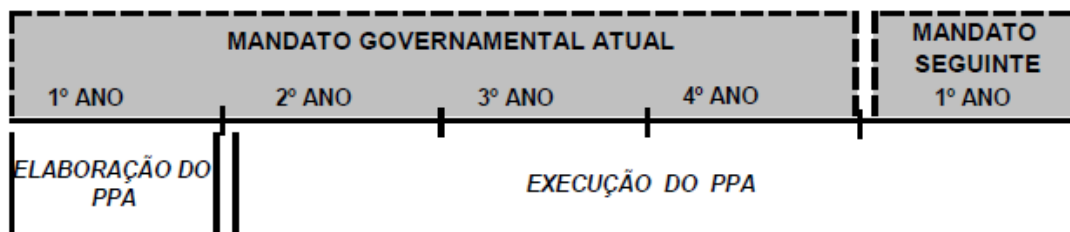


Figura 1: Esquema de Vigência do PPA.

Fonte: Reis (2011, p. 59)

O conteúdo básico do Plano Plurianual é, segundo aponta Nascimento (2006, p. 82-83), composto de dois grandes módulos: a base estratégica e os programas. A base estratégica engloba a análise social e econômica do ente público; as diretrizes do PPA; a análise setorial prospectiva das ações de governo; a avaliação regional do ente público.

Os programas, por sua vez, compreendem: a definição do conjunto de ações que deverão ser empreendidas para atingir os objetivos estabelecidos, como pode ser visualizado na Figura 2:



Figura 2: Componentes do PPA.

Fonte: Campos e Vilaça (2001, p. 31)

Em relação à implementação, Paulo (2010) contribui, ao explicar que o PPA está sendo tomado meramente como um instrumento burocrático pelo fato de as alocações orçamentárias o restringirem. Em outras palavras, em vez de o PPA orientar o orçamento, este é que o tem definido. Isto explicaria o surgimento de novos planos, como é o caso do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), por exemplo.

Para que o PPA tenha seu papel estratégico cumprido e não seja apenas um instrumento burocrático, este deve ser palco do “debate político na definição das metas”. Sendo assim, o PPA deve, em sua metodologia, contar com maior flexibilidade e “desvincular-se parcialmente da estrutura orçamentária, sendo assim, capaz de mobilizar os tomadores de decisão e representar com clareza o compromisso político assumido” (PAULO, 2010, p. 184).

Cabe comentar a respeito da inter-relação entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual. Enquanto o PPA trabalha o planejamento orçamentário a longo prazo (quatro anos) e de maneira estratégica, a LDO e LOA se fixam no prazo de um ano tomando como base o PPA. A LDO descreve as metas e prioridades da administração pública para o ano fiscal seguinte. Por sua vez, a LOA estabelece a dotação orçamentária de receitas e despesas para o exercício seguinte, de acordo com o disposto pela LDO.

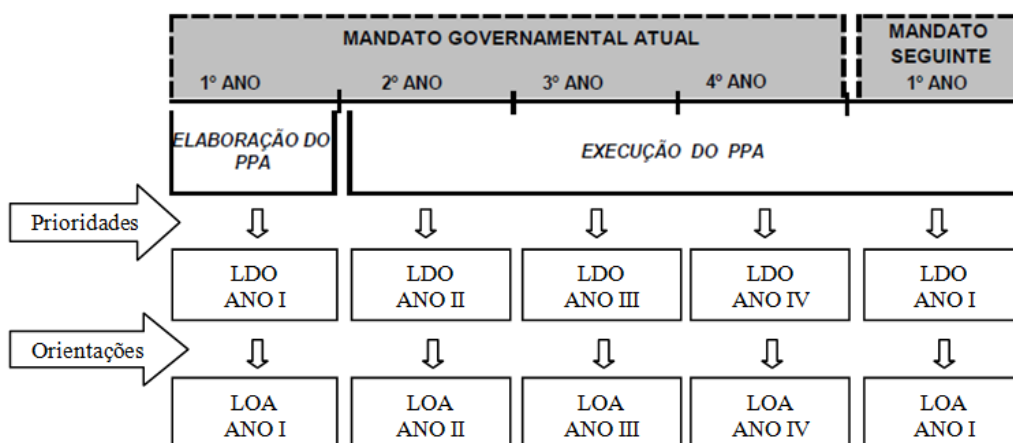


Figura 3: Relação entre PPA, LDO e LOA.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Reis (2011, p. 59)

Naturalmente, conforme pode ser observado na Figura 3, o planejamento orçamentário deve ser articulado entre os três instrumentos – PPA, LDO e LOA – tendo sempre como referência o que foi previsto no PPA. A respeito desta

necessidade de articulação advertem Andrade (2006), Nascimento (2006) e Fidelis (2006). De fato, esta é uma preocupação tanto do artigo 165 da Constituição Federal quanto da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), sobretudo em seus artigos 5º e 16º, inciso II.

2.1.5 Planejamento Estratégico no Setor Público

As bases para o desenvolvimento do Planejamento Estratégico surgiram dos empreendimentos privados, mas logo se adaptaram às organizações públicas. (CHANDLER, apud TAVARES, 2005).

Rezende e Castor (2006) definem o planejamento estratégico municipal como um processo dinâmico e interativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e Prefeitura. Ultramari e Rezende (2008), por sua vez, indicam que:

O Planejamento Estratégico Municipal [...] é elaborado por meio de técnicas administrativas específicas e complementares, envolvendo de forma ativa os diversos atores sociais do espaço trabalhado. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais, visando produzir transformações positivas no município, sendo, pois, obrigatoriamente, um projeto global, que considera as múltiplas temáticas municipais e valoriza a forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro. (ULTRAMARI & REZENDE, 2008, p. 731-732).

O Planejamento Estratégico, conforme Pfeiffer (2000) alerta, não é uma “panaceia”, mas um instrumento de gestão, cujo propósito é tornar a organização eficiente. Para o autor, o Planejamento Estratégico almeja concentrar e direcionar as forças internas da organização e, ao mesmo tempo, adaptá-la ao ambiente.

Como modelos de Planejamento Estratégico Municipal, podem ser citados os modelos elaborados por Pfeiffer (2000) e de Rezende e Castor (2006).

2.1.6 Modelos de Planejamento Estratégico Municipal

Pfeiffer (2000) apresenta o modelo cíclico (Figura 4). Para ele, o processo vai da preparação até a avaliação do plano o qual reiniciará o processo. Segundo o autor é muito importante considerar a implementação e gestão do projeto que devem estar alinhadas ao planejamento estratégico.



Figura 4: Etapas do planejamento estratégico
 Fonte: Pfeiffer (2000, p. 19).

O modelo de Rezende e Castor (2006) é composto por quatro etapas básicas e também cíclicas. Inicia-se com as análises estratégicas municipais; segue-se a determinação das diretrizes e das estratégias municipais. Por fim, são definidos os controles municipais e a gestão do planejamento (Figura 5).



Figura 5: Visão geral da metodologia do PEM
 Fonte: Rezende e Castor (2006, p.50).

Uma característica comum aos dois modelos é que ambos tendem a tomar o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) como o instrumento norteador da organização como um todo. Assim, o PEM tende a ser o “projeto global” da gestão municipal, cobrindo todos os assuntos relevantes de responsabilidade da

Prefeitura, bem como apontando os objetivos a serem seguidos (ULTRAMARI & REZENDE, 2008, p. 731).

Tendo discorrido sobre os vários instrumentos que compõem o sistema de planejamento municipal, e considerando que o PPA, PDP E PEM são instrumentos de planejamento de longo prazo e são peças que atuam integralmente no município, o presente estudo apresenta as suas duas primeiras proposições:

Proposição “a”: *Poderão ser encontrados no município de São João Del Rei os instrumentos de planejamento: PPA, PDP e PEM.*

Proposição “b”: *É possível identificar e descrever os instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor Participativo (PDP) que estão sendo implementados no município de São João Del Rei.*

2.2 Teoria ou Abordagem Institucional

Ao tratar das teorias organizacionais contemporâneas, Hall (2004) inclui em sua análise uma breve discussão a respeito da Abordagem Institucional. Para o autor esta abordagem é adequada quando se busca explicar “o modo pelo qual [...] as organizações assumem determinadas formas” (HALL, 2004, p. 259).

Abordagem Institucional é uma das perspectivas teóricas que se preocupa em explicar como as organizações se originam e como elas podem se manter e se desenvolver. Busca, então, investigar “como práticas e padrões adquirem condições de valores e são legitimados nas estruturas sociais, [...] como são institucionalizadas as entidades.” (NOVAIS & FERNANDES, 2011. p. 175).

O Institucionalismo admite duas grandes correntes: o Velho Institucionalismo e o Novo Institucionalismo (FLECK, 2006). Ambos possuem em seu arcabouço teórico três vertentes diversas: a econômica, a política e a sociológica (CARVALHO, et al., 2005).

No caso particular do institucionalismo sociológico, em suas versões “velho” e “novo”, ambos são baseados na tradição herdada da sociologia de David Émile Durkheim (1858 – 1917) e de Max Weber (1864 – 1920). Não obstante essa base comum, o velho institucionalismo não tomou como centro de sua agenda de

pesquisa o entender as organizações. Seu maior interesse de estudo se concentrou nas “macroestruturas institucionais e constitucionais, sistemas políticos, linguagem e sistema legal”. Essa perspectiva perdurou principalmente nas décadas de 1950 e 1960 e teve como expoente o pesquisador Philip Selznick (CARVALHO, et al., 2005, p. 861).

No final da década de 1970 ocorreu uma reorientação dos estudos institucionalistas. A ênfase voltou-se neste momento para o estudo sobre as organizações e, assim, o institucionalismo sociológico inaugura sua nova versão, tendo como seu marco o trabalho de Meyer e Rowan (1977) (CARVALHO, et al., 2005, p. 861).

Apesar dessa dicotomia de interesses de estudo entre o Novo e o Velho Institucionalismo Sociológico (CARVALHO et al, 2005; FLECK, 2006), pode-se dizer que:

são perspectivas complementares. O Velho Institucionalismo preocupa-se com a agência do ator organização, por meio de suas lideranças, na fase de formação do caráter organizacional enquanto que o Novo Institucionalismo investiga a estrutura do campo interorganizacional que se encontra sedimentada em fase estável da existência do campo e de seus participantes (FLECK, 2006. p. 5).

Desta forma valoriza-se tanto a importância do gestor quanto do ambiente no qual a organização está inserida, na definição dos “traços de caráter da organização” (FLECK, 2006. p. 5). Em outras palavras, estas duas perspectivas são complementares pelo fato de conseguirem unidas explicar que a institucionalização de uma dada organização ocorre tanto por fatores internos quanto por definições do ambiente.

Nesta dissertação optou-se por trabalhar com o Institucionalismo Sociológico. Não serão tratados os aspectos específicos das vertentes econômica e política da Abordagem Institucional.

Esta opção se deve ao fato de que o processo de institucionalização de estruturas e grupos sociais é trabalhado teoricamente no âmbito do Institucionalismo Sociológico, e pode, assim, auxiliar na identificação dos esforços de institucionalização do planejamento público do município de São João del Rei.

2.2.1 O Processo de Institucionalização

Conforme já mencionado, a Abordagem Institucional busca explicar por que as organizações se institucionalizam e como isso ocorre. Para Meyer e Rowan (1977, p. 341), a institucionalização é “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem status de norma no pensamento e na ação sociais”. Nesta mesma perspectiva as “atividades institucionalizadas são aquelas ações que tendem a ser duradouras, socialmente aceitas, resistentes à mudança e não diretamente dependentes de recompensas ou do monitoramento da sua permanência.” (OLIVER, 1997, apud GUERREIRO & PEREIRA, 2006, p. 3-4).

A partir dessas definições, podem-se elaborar as seguintes proposições norteadoras da investigação:

Proposição “c”: *No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para normatizar a conduta e as ações dos planejadores/gestores públicos municipais com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.*

Proposição “d”: *No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para tornar os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP perenes e independentes do mandato político instalado.*

Para Philip Selznick (1971, p. 14), a “institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo a sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram e a maneira como se adaptou ao seu ambiente”. Muitos dos autores que sucederam Selznick se preocuparam com este tema, o como as organizações se institucionalizam. Este foi o esforço apresentado nos trabalhos de Scott (1987) e Tolbert e Zucker (2010), por exemplo.

De acordo com Scott (1987), há pelo menos quatro correntes no âmbito do institucionalismo sociológico que explicam a institucionalização: a visão de Selznick (1971); a perspectiva de Berger e Luckmann (2005); a de Meyer e Rowan (1977); e a Friedland e Alford (1987).

Philip Selznick (1971) interpreta a institucionalização como um processo de introdução de valores. O autor distingue entre organização e instituição. As

organizações são instrumentos técnicos racionalmente constituídos, planejadas como meios para atingir a fins definidos. Neste sentido, são pensadas como projetos, portanto, perecíveis.

De forma diversa são as instituições. Estas são concebidas como grupos ou práticas, decorrentes da interação e adaptação e são geradas pelo idealismo de grupo. Consequentemente, as instituições são menos perecíveis. O processo de institucionalização se dá, portanto, ao inculcar valores, não se restringindo apenas a aspectos técnicos (SELZNICK, 1971).

Os valores preservam as instituições contra circunstâncias adversas e novos problemas. Para Selznick (1971, p. 15), o “o teste de infusão de valor são as despesas”. Talvez uma medida seja economicamente eficiente, mas torna-se impopular, pois algum grupo já tomou algo como um valor. Selznick elenca dois exemplos – o bonde de São Francisco e o caso dos Fuzileiros Navais nos Estados Unidos - ambos já institucionalizados. Isto os preservou de riscos que teriam ocasionado uma grande mudança. Pode-se dar um exemplo próprio, no contexto nacional: não é possível no Brasil, a partir de vias legais, destruir um casarão do século XVIII já tombado pelo patrimônio histórico justificando-se o procedimento pelo simples fato de ser um empreendimento economicamente viável. Isto acontece pelo fato de que a cultura de preservação do patrimônio histórico, não obstante as suas limitações, reconheceu como importante a preservação da história brasileira. Sendo assim estabeleceu uma legislação a respeito do tema.

Por outro lado, Selznick explica que uma organização que é “meramente um instrumento, será prontamente alterada ou posta de lado quando aparecer outro (instrumento) de maior eficiência”. Nas instituições, tal não ocorreria, por já ter havido a incorporação de valor. Então, caso a instituição seja ameaçada, haverá uma maior resistência às mudanças, pois os indivíduos envolvidos teriam a “sensação de perda pessoal” (SELZNICK, 1971, p. 15). Nota-se que essa resistência à mudança tratada por Selznick poderá ser algo a contar contra os gestores, uma vez que a resistência também pode ser resistência a mudanças positivas no âmbito organizacional.

Com base na visão de Selznick, podem ser elaboradas as seguintes suposições para verificação no estudo:

Proposição “e”: *No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP sejam valorizados pelo grupo que os constituíram ou o grupo que com eles interage.*

Proposição “f”: *No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP resistiram ao “teste de infusão de valor”, ou seja, mesmo que medidas de baixo custo sejam propostas, esses instrumentos ainda perpetuarão como a via mais adequada aos gestores e servidores municipais.*

A segunda corrente apresentada por Scott (1987) encontra como expoente Berger e Luckmann (2005). Para estes teóricos, que basearam a sua análise na tradição filosófica da fenomenologia, a institucionalização é o processo de criação da realidade que corre em três fases distintas e graduais: a exteriorização, a objetividade e a interiorização. A partir desta perspectiva, a institucionalização seria um “processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros” (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p. 202)

Para estes autores a ordem social existente é fruto do compartilhamento da realidade; é uma construção humana gerada na interação social. A institucionalização começa com a produção de “tipificações” ou “interpretações” que poderão habilitar os diferentes atores a responder a uma determinada questão de maneira similar.

Neste sentido, ressalta Scott (1987, p. 495) em referência às idéias de Berger e Luckmann (2005): “O processo pelo qual ações tornam-se repetidas ao longo do tempo é definido como institucionalização”. Ocorre sempre que há uma tipificação ou interpretação recíproca de ações habitualizadas para determinadas categorias de atores, como por exemplo, a categoria ‘gerentes’ e a categoria ‘executivos’. Ainda tratando do trabalho de Berger e Luckmann (2005), Tolbert e Zucker (2010, p. 202) indicam que a “tipificação envolve o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas ou significativas” que se interligam com “comportamentos tornados habituais”. Os significados que são atribuídos às ações

habituais se tornam generalizados. Dessa forma, independentemente de quem a desempenha, a ação compartilhará do mesmo significado.

Assim sendo, as “tipificações recíprocas da ação são construídas no curso da história compartilhada”, conforme indica Scott (1987, p. 495), pois elas não podem ser tomadas pelos indivíduos instantaneamente. É necessário considerar a história da instituição, para ser possível entender a instituição como fruto do processo histórico no qual ela foi produzida.

A institucionalização tem sua origem, por consequência, com o processo de tipificação ocorrido a partir do relacionamento entre duas pessoas. Daí advém a exteriorização, primeira fase do processo, que ocorre no momento em que novos indivíduos são inseridos nesta interpretação comum da realidade. A objetividade, segunda etapa do processo de institucionalização, por sua vez, é marcada pela interpretação comum das ações, mas tendo uma realidade externa separada dos indivíduos que a executam. Esta pode dar origem à interiorização, terceira etapa, no momento em que o mundo objetivado é internalizado pelos indivíduos que dele participam, chegando a determinar as “estruturas subjetivas da própria consciência” (SCOTT, 1987, p.495).

O resumo deste processo é apontado nas palavras de Berger e Luckmann (2005, p. 87): a sociedade é um produto humano. A sociedade é uma realidade objetiva. O homem é um produto social.

Estas concepções tratadas por Berger e Luckmann buscavam entender o processo de institucionalização entre atores individuais e não organizacionais (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p. 203). De acordo com Scott (1987), as idéias trabalhadas por Berger e Luckmann serão a base dos trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e de Zucker (1977), nos quais se buscava aplicar estes conceitos de institucionalização especificamente à análise organizacional.

Com base na perspectiva de Berger e Luckmann, podem-se elaborar as seguintes suposições para a verificação no estudo:

Proposição “g”: *No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para tornar repetitivas as ações inerentes aos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP de modo a torná-las um hábito.*

***Proposição “h”:* No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os significados ou tipificações inerentes às ações dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, sejam generalizados e compartilhados por todos e não só pelos que as desempenham.**

***Proposição “i”:* No Município de São João Del Rei identificam-se esforços para permitir que a interpretação inerente às ações dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, seja assimilada da mesma forma pelos novos indivíduos inseridos nesta realidade.**

A terceira corrente abordada por Scott (1987) advém da análise de Meyer e Rowan (1977). Estes autores tratam da existência da estrutura organizacional a partir da explicação da existência de “mitos” racionais elaborados ou sistemas de crenças compartilhadas.

Na sociedade pós-industrial as organizações refletem os mitos dos seus ambientes institucionais ao invés das demandas das suas atividades de trabalho. Portanto, o ambiente no qual a organização está inserida é que ditará muitas de suas regras. Nem sempre estas regras refletirão o que é mais eficiente para a organização, mas o que a organização necessita para se manter. Sendo assim, é necessário que a organização se adeque ao que o ambiente institucional solicita e que é tomado como legítimo. A organização, por sua vez, incorpora estas regras dadas pelo ambiente institucional. Neste sentido, as organizações buscam nem tanto a eficiência, mas, sobretudo a legitimidade (MEYER & ROWAN, 1977).

Para estes autores, nas sociedades modernas, as estruturas organizacionais formais surgem em contextos altamente institucionalizados. Estas organizações necessitam estabelecer uma relação direta com estes ambientes, e estas relações que são incorporadas pelas organizações que são uma espécie de mito. Estes mitos são encarados pela organização como cerimônia, a qual é adotada como parte da organização.

Meyer e Rowan (1977) demonstram que o ambiente institucional cria profissões, políticas e programas num esforço conjunto a fim de gerar racionalmente produtos e serviços aos quais eles foram destinadas. Assim, surgem organizações como parte do processo produtivo, havendo sobre essas organizações forças que as levam a incorporar novas práticas e procedimentos. Por fazer parte de um ambiente institucionalizado, a organização, como forma de sobrevivência, se

submete às regras deste ambiente. Desta forma ocorre o processo de institucionalização.

O trabalho de Meyer e Rowan (1977, p. 359-362) traz consigo três considerações teóricas substanciais: a) Domínios ambientais que possuem o maior número de mitos racionais institucionalizados geram organizações mais formais. b) Organizações que incorporam mitos institucionalizados são mais bem legitimadas, mais bem sucedidas e possuem uma maior probabilidade de sobrevivência. E, por fim, c) Esforços de controle organizacional, especialmente em contextos altamente institucionalizados, podem ser entendidos como dirigidos para a conformidade ritual, tanto internamente quanto externamente à organização.

A partir do exposto, acrescentam-se as seguintes proposições:

Proposição “j”: *No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que o uso dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP seja considerado um ritual e parte integrante dos processos.*

Proposição “k”: *No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para criar conformidade entre a estrutura organizacional e os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP.*

A quarta perspectiva de institucionalização apresentada por Scott é a de Friedland e Alford (1987). De acordo com Scott (1987, p. 500), a abordagem desses autores “focaliza a atenção na existência de um conjunto de sistemas cognitivos normativos diferenciados - lógicas institucionais - e as atividades humanas padronizadas que surgem e tendem a persistir, em diferentes formas e conteúdos, em todas as sociedades”.

Friedland e Alford (1987) defendem que a noção de sociedade compreende esferas sociais diferenciadas contendo diversos tipos de relações sociais, além de reforçar a importância de considerar conteúdos fundamentais nas discussões a respeito das instituições. Para esses teóricos as diferentes esferas institucionais invocam diferentes sistemas de crenças.

De acordo com esta análise, os indivíduos estão submetidos simultaneamente a diversas lógicas institucionais devido ao fato de participarem de diversas instituições. Pode haver o caso de conflito entre essas lógicas institucionais.

Sendo assim, os símbolos e as práticas institucionais se tornam vulneráveis pelo fato de apresentarem ambiguidade aos indivíduos. Neste caso pode haver contestação dos indivíduos de uma dada instituição (GAZZOLI, 2005).

Os autores citam, por exemplo, que a lógica do Capitalismo é a acumulação e a mercantilização da atividade humana; a do Estado é a racionalização e a regulação da atividade humana; e a da família é a motivação da atividade humana através da lealdade incondicional a seus membros gerando o bem estar de seus componentes (FRIEDLAND & ALFORD, 1987, p. 36 apud SCOTT, 1987, p. 500).

Apesar da ênfase dada às diversas esferas institucionais com conteúdos fundamentais serem tratados no trabalho de Friedland e Alford (1987) estes não explicam o porquê da diferenciação (SCOTT, 1987). Para eles não é necessário um consenso nas diversas esferas. Qualquer atividade - seja ela um trabalho produtivo, ou mesmo o esforço para governar – admitem Friedland e Alford – “pode ter vários significados e pode ser foco de conflitos, demandas e definições institucionais contraditórias” (SCOTT, 1987, p. 500).

Com base na contribuição de Friedland e Alford, acrescenta-se a seguinte proposição ao estudo:

Proposição “V”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para a acomodação das diversas lógicas institucionais e ou ambiguidades de pensamento, fruto dos diversos sistemas de crenças que afetam os indivíduos envolvidos com os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP.

2.2.2 Processo de Institucionalização segundo Tolbert e Zucker

No estudo do processo de institucionalização destaca-se o trabalho de Tolbert e Zucker (2010). Os fundamentos do trabalho de Tolbert e Zucker (2010) se encontram no estudo de Berger e Luckmann (2005). O entendimento deles é similar, pois ambos se propõem a explicar a institucionalização como um processo gradual compreendido em três etapas, embora cada etapa possua denominação própria. Berger e Luckmann e Tolbert e Zucker, respectivamente, caracterizam as etapas pelos seguintes termos: primeira etapa: exteriorização, habitualização; segunda etapa: objetividade, objetificação; e terceira etapa: interiorização e sedimentação. A diferença é que Tolbert e Zucker tratam especificamente da

institucionalização na análise das organizações. Através de uma pesquisa experimental, Zucker (1977) estendeu a análise de Berger e Luckmann (2005) às organizações, embora esta tenha sido restrita em nível micro, advertem Tolbet e Zucker (2010, p. 203).

Após o amadurecimento das pesquisas realizadas no âmbito da institucionalização dos grupos sociais, as pesquisadoras Tolbet e Zucker redigiram um artigo sobre os processos de institucionalização das organizações no livro *Handbook of organizational studies*, publicado no Brasil pela editora Atlas, no ano de 1999.

Desde então as autoras tem sido referenciadas no contexto brasileiro quando se investiga o processo de institucionalização nas organizações. Podem ser citados, por exemplo, os trabalhos de Melo e Oliveira (2005), que buscam entender as origens e desenvolvimento institucional de um mestrado profissional brasileiro; Frezatti et al (2007), que estudam a institucionalização do orçamento em uma empresa multinacional; Santana e Colauto (2010), que buscam entender a institucionalização dos instrumentos gerenciais no setor elétrico; e Reis (2011), que investiga a institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários nas universidades federais brasileiras.

Na ótica de Tolbert e Zucker o processo de institucionalização se inicia com a Habitualização, passando pela fase de Objetivação e chegando ao estágio de total institucionalização denominado pelas autoras como Sedimentação (Figura 6).

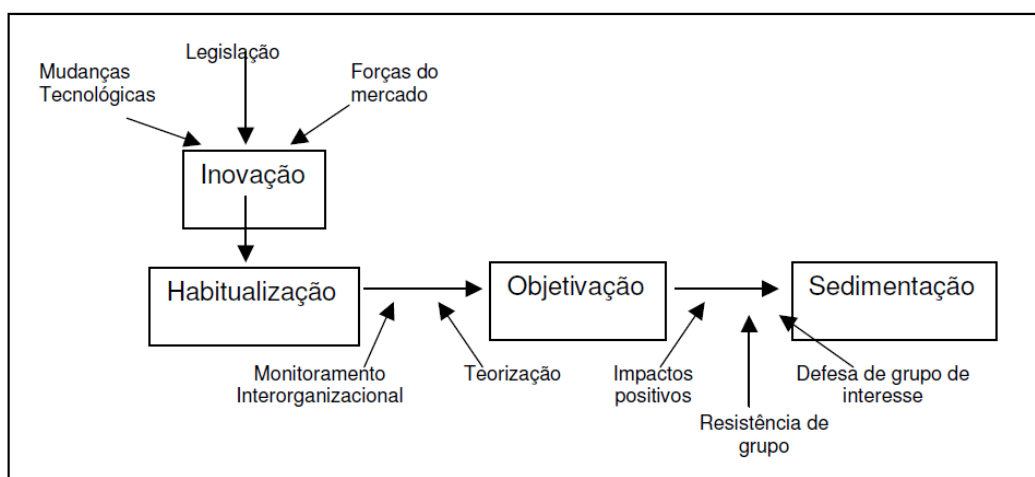


Figura 6: Processos Inerentes à Institucionalização

Fonte: Tolbert e Zucker (2010, p. 205).

Tolbert e Zucker (2010, p.204) indicam que a habitualização “envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos”. Pode ocorrer também a “formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes”.

Há, então, a formalização de políticas e procedimentos que são a resposta concreta aos problemas apresentados. As organizações se reestruturam através de novos arranjos organizacionais. O resultado é o desenvolvimento de estruturas que dão origem ao estágio de pré-institucionalização. Nesta etapa as estruturas tendem a ser menos estáveis. São características notórias a inovação e a adoção de novas estruturas. A criação de novas estruturas é, em grande parte, independente, porém, em um dado momento os decisores de uma determinada organização começam a compartilhar de idéias e conhecimentos comuns. Isto torna a inovação exequível e atraente. Esta **inovação** frequentemente ocorre em consonância com a adoção de processos em outras organizações caracterizando o que as autoras denominam “invenção simultânea”. Isto porque as organizações podem estar passando por problemas parecidos e há a procura por soluções desenvolvidas por outras organizações (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p.204).

Nesta busca por resolução de problemas pode ocorrer a **imitação**, embora o consenso total a respeito de uma dada inovação nem sempre seja possível. Assim, indicam as autoras, além de prever com clareza a viabilidade econômica e técnica da mudança advinda da inovação, é também necessário estabelecer arranjos políticos internos que têm a função de tornar as organizações “mais ou menos receptivas aos processos de mudança” (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p. 204).

As organizações podem adotar uma dada estrutura, a qual se restringirá a um conjunto de organizações interligadas que se depararão com condições e circunstâncias parecidas, mas que se diferenciarão quanto à forma de implementação. O conhecimento dessa estrutura por parte dos indivíduos que não a adotam é limitado em termos de operação e propósito. Além disso, essas estruturas não passarão por uma teorização formal.

Comparando organogramas de um conjunto de organizações semelhantes, é possível identificar a adoção desse tipo de estrutura no estágio de pré-institucionalização. Nesta comparação pode ser encontrado um arranjo de órgãos e políticas que tiveram causa comum, embora seja característica de limitados grupos de organizações. Estas estruturas organizacionais não possuem permanência duradoura, durando, muitas vezes, o ciclo de uma gestão (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p. 204-205).

Os fatores primordiais que motivam a inovação e o processo de Habitualização são: a) Mudanças tecnológicas, dadas por reorientações técnicas ou tecnológicas; b) Legislação, ou seja, determinações legais que podem encontrar maior ou menor receptividade nas organizações; e c) Forças do mercado dadas a partir de fatores econômicos (AGUIAR ET AL, 2005; REIS, 2011).

Tolbert e Zucker (2010) enfatizam que no estágio da pré-institucionalização as dimensões da institucionalização estarão assim definidas:

Quadro 1: Processos inerentes à institucionalização (I)

Dimensão	Estágio pré-institucional
Processos	Habitualização
Características dos adotantes	Homogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação
Atividade de teorização	Nenhuma
Variância na implementação	Alta
Taxa de fracasso estrutural	Alta

Fonte: adaptado de Tolbert e Zucker (2010, p. 209).

Tendo por fundamento a argumentação de Tolbert e Zucker (2010) a respeito da inovação e habitualização no processo de institucionalização, seguem-se as proposições orientadoras do estudo:

Proposição “m”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos sinalizando a vontade de reestruturação ou de revisão nas estruturas vigentes, sejam físicas, humanas, ou de logística, com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Proposição “n”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para a adoção de novas estruturas, independentes ou compartilhadas,

com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Proposição “o”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para o estabelecimento de arranjos políticos internos destinados a tornar o ambiente mais receptivo às mudanças relacionadas aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Proposição “p”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a imitação de procedimentos de outras fontes com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM, ainda que não haja definição ou determinação de executores específicos, ou distribuição de atividades específicas.

Proposição “q”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a construção de estruturas de pequena duração destinadas a resolver problemas relativos aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Na fase da objetificação (ou semi-institucionalização) de Tolbert e Zucker (2010, p. 205) ocorre a difusão da estrutura que leva a um *status* mais permanente, disseminado e generalizado. Para tanto, deve haver por parte dos decisores organizacionais algum grau de consenso social quanto ao valor da estrutura e à sua adoção. O consenso ocorre por meio de dois mecanismos que podem estar relacionados: o monitoramento e a teorização.

O monitoramento é o acompanhamento utilizado pela organização para avaliar os riscos da adoção de uma nova estrutura. As autoras citam como exemplos, noticiários, observação direta e cotação acionária como fontes de informação.

Quando diversas organizações concorrentes adotam estruturas semelhantes, o monitoramento dessas organizações se torna um instrumento para reflexão antes de uma nova decisão. Assim, corre-se menos riscos e pode haver menor investimento, uma vez que talvez não seja necessário criar uma nova estrutura organizacional. Trata-se de uma “estrutura de baixo custo”, visto que é mais fácil “reciclar velhas invenções sociais” (TOLBERT & ZUCKER, 2010, P. 205).

Isto ocorre porque as diversas organizações que adotaram uma estrutura tê-la-ão “pré-testado” e os decisores observarão seu comportamento. Assim sendo, Tolbert e Zucker (2010, p. 206) ressaltam que “quanto mais organizações tiverem adotado

a estrutura, maior probabilidade terão os decisores de perceber uma tendência favorável ao equilíbrio relativo dos custos e benefícios”.

O modelo decisório utilizado pelas autoras enfatiza que diante da incerteza e da observação dos decisores há um certo direcionamento em escolher a medida que é mais disseminada e há a noção de que esta escolha venha a ser percebida como a escolha “ótima” reduzindo a influência da análise própria de decisores sobre o valor da escolha (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p. 206).

Na objetificação podem surgir os *champions*⁵ que frequentemente são indivíduos que têm interesses na estrutura. As autoras citam alguns exemplos: a) defensores de regras de funcionamento do serviço público; b) difusão de procedimentos formalizados de seleção e de avaliação de desempenho no setor privado; e c) papel presentemente desempenhado por consultores na adoção de práticas de qualidade total; dentre outros.

Para as autoras o surgimento dos *champions* terá maior probabilidade de ocorrer quanto maior for o potencial para inovação. Além disso, é ressaltado que os *champions* devem realizar duas grandes tarefas de teorização, o segundo mecanismo gerador de consenso.

A primeira das tarefas de teorização é a definição de um problema organizacional genérico. Neste sentido, os *champions*, necessitam desenvolver o reconhecimento público da existência da insatisfação ou de fracasso estrutural. A segunda atividade básica dos *champions* é a justificação de um arranjo estrutural formal particular como a solução para problemas com bases lógicas ou empíricas. Nesta segunda tarefa os *champions* desenvolvem teorias que diagnostiquem a fonte da insatisfação ou do fracasso estrutural e apresentam consonantemente uma estrutura específica como forma de solução aos problemas apresentados (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p. 206).

Os *champions* ao identificar que um conjunto de organizações monitoradas adquiriu uma avaliação positiva diante de problemas apresentados, propõem esta estrutura como forma de superação dos problemas. Esta estrutura já deve ter tido

⁵ Conforme a nota do tradutor (p. 206), “*Champion*” significa “pessoa que luta por outra ou por uma causa; um defensor, um protetor (conforme Webster’s New World Dictionary of the merican Language), um líder de projeto, uma liderança incansável por um objetivo ou por um projeto.”

êxito em outras organizações para que assim ofereça a evidência de que a mudança proposta será bem sucedida também na organização em que os *champions* atuam. A teorização atribuirá à estrutura que se deseja implementar a legitimidade cognitiva e normativa geral.

No processo de objetificação os adotantes são bastante heterogêneos. Além disso, as estruturas e o ímpeto para difusão deixam de ser a simples imitação, começando a exercer uma base mais normativa, fruto da teorização explícita ou implícita das estruturas. Ainda neste sentido, Tolbert e Zucker (2010, p.207), insistem que à medida que a teorização avança provavelmente diminuirá a variação da forma admitida nas estruturas das organizações, ou seja, um movimento rumo à homogeneização.

Por fim, indicam as autoras, embora as estruturas objetificadas ou semi-institucionalizadas tenham geralmente uma sobrevivência maior do que as estruturas apresentadas no estágio de habitualização, elas possuem uma sobrevivência relativamente curta, podendo estar atreladas a modismos.

De fato, embora as estruturas objetificadas já tenham adquirido algum grau de aceitação normativa, os adotantes ainda estarão conscientes de que a estrutura ainda não foi totalmente testada e a monitorarão constantemente a fim de verificar a sua real eficácia. O próximo passo no processo de institucionalização é a total institucionalização da estrutura, estudada no estágio a seguir.

Tolbert e Zucker (2010) apontam como dimensões do estágio da semi-institucionalização, as seguintes:

Quadro 2: Processos inerentes à institucionalização (II)

Dimensão	Estágio institucional
Processos	Objetificação
Características dos adotantes	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação/normatização
Atividade de teorização	Alta
Variância na implementação	Moderada
Taxa de fracasso estrutural	Moderada

Fonte: adaptado de Tolbert e Zucker (2010, p. 209).

Tendo por fundamento a argumentação de Tolbert e Zucker (2010) a respeito da objetificação (ou semi-institucionalização) no processo de institucionalização, seguem-se as proposições orientadoras do estudo:

Proposição “r”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a criação de consenso entre os decisores quanto às mudanças nas estruturas vigentes, sejam físicas, humanas, ou logísticas relativas aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Proposição “s”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando o estabelecimento de recursos de monitoramento ambiental de fatores que afetem os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Proposição “t”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a normatização de procedimentos, a definição ou determinação de executores específicos, e a definição ou distribuição de atividades específicas relativas aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Proposição “u”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos voltados ao favorecimento do surgimento de ‘champions’, ou seja, indivíduos facilitadores, defensores e divulgadores dos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

No processo de institucionalização defendido por Tolbert e Zucker (2010), a última etapa é denominada Sedimentação, onde as estruturas estão completamente institucionalizadas. Esta etapa é marcada pela continuidade histórica da estrutura, perpassando várias gerações de membros da organização.

As características básicas da Sedimentação são a propagação e a perpetuação das estruturas. A primeira característica indica que as estruturas são compartilhadas plenamente por todo o grupo de atores teorizados sendo estes, adotantes que estão em conformidade com as mesmas. A segunda característica indica que as estruturas têm-se mantido por um período de tempo considerável.

Os fatores que mais interferem na Sedimentação segundo Tolbert e Zucker são: a resistência de grupo, os impactos positivos, e a defesa do grupo de interesse.

A resistência de grupos ocorre quando “um conjunto de atores [...] são, de algum modo, afetados adversamente pelas estruturas e assim se tornam capazes de se

mobilizarem contra elas” (TOLBERT & ZUCKER, 2010, p. 207). Esta força contrária à institucionalização da estrutura pode ocorrer tanto dentro da organização quanto entre as diversas organizações.

Mesmo que as organizações não encontrem oposição direta, ainda assim é possível que a estrutura não se institucionalize caso não sejam alcançados os resultados esperados associados à estrutura adotada. Em outras palavras, é preciso que esta estrutura dê à organização saldos positivos e que estes sejam reconhecidos pelos adotantes, a fim de justificar sua implementação.

Sendo assim, o segundo fator importante para a completa institucionalização da estrutura é a demonstração de impactos positivos, ainda que alguns poucos. Estes impactos positivos já seriam o suficiente para impulsionar a difusão e manutenção da estrutura.

O terceiro fator necessário para que a estrutura se institucionalize é a promoção e o apoio cultural dos grupos defensores da estrutura. Concomitantemente aos resultados positivos, é necessário que os grupos que se envolveram com a estrutura adotada continuem empenhados na teorização e promoção da mesma.

Entretanto, a associação entre estrutura e resultados planejados é de difícil visualização. Esta dificuldade, além de poder retardar a institucionalização da estrutura adotada, também pode ocasionar a busca por novas estruturas destinadas a solucionar os problemas apresentados.

Cabe salientar que na visão das autoras há também o processo reverso que é a desinstitucionalização, fruto de uma grande mudança no ambiente e que poderá permitir que um grupo de atores sociais contrários aos interesses da estrutura se oponham a ela ou até mesmo tirem proveito de suas fraquezas. A desinstitucionalização “se refere à deslegitimação de uma prática ou a um procedimento organizacional estabelecido em consequência de desafios ou fracasso organizacionais” (FLECK, 2006 apud OLIVER, 1992).

As dimensões da institucionalização de Tolbert e Zucker (2010) no estágio da total institucionalização se apresentam da seguinte forma:

Quadro 3: Processos inerentes à institucionalização (III)

Dimensão	Estágio de total institucionalização
Processos	Sedimentação
Características dos adotantes	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Normativa
Atividade de teorização	Baixa
Variância na implementação	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Baixa

Fonte: adaptado de Tolbert e Zucker (2010, p. 209).

Com base nos argumentos referentes ao estágio da total institucionalização, estabelecem-se as seguintes proposições do estudo:

Proposição “v”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a evolução das estruturas vigentes - sejam físicas, humanas, ou logísticas - com a finalidade de perenizar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Proposição “w”: No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a promoção constante e o apoio cultural de grupos defensores da estrutura e da organização dos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Classificação do estudo

Quanto à natureza, o presente trabalho classifica-se como uma pesquisa qualitativa. Este tipo de pesquisa não procura mensurar os eventos estudados. Parte-se de questões amplas que se definem na medida em que decorre o estudo. “Envolve a busca dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo”. (GODOY, 1995, p. 58).

A respeito da pesquisa qualitativa, Neves (1996), se baseando em Godoy (1995), indica que, não obstante à grande diversidade de estudos, métodos, objetivos e formas, a pesquisa qualitativa apresenta um conjunto de características essenciais. São elas: “a) o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; b) o caráter descritivo; c) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; e, d) o enfoque indutivo.” (NEVES, 1996, p. 1).

Quanto aos objetivos ou fins, esta pesquisa se classifica como descritiva, pois visa descrever os esforços de institucionalização do planejamento público no município de São João del Rei-MG. De acordo com Vergara (2007), a pesquisa descritiva disserta a respeito das características de uma determinada população ou de determinado fenômeno. Para Cervo e Bervian (2002, p. 66), a pesquisa descritiva “procura descobrir, com maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características”.

Em relação aos meios para obtenção dos dados, esta pesquisa é caracterizada como um estudo de caso pelo fato do pesquisador analisar os esforços de institucionalização do planejamento municipal, tomando como base de estudo o caso específico do município de São João del Rei e tendo como foco temporal uma dada gestão, a de 2009-2012. De acordo com Yin (2010), o estudo de caso é uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2010, p. 39).

3.2 Objeto de Estudo e Unidades de Análise

O objeto de estudo contemplado são os esforços de institucionalização do planejamento municipal no Município de São João del Rei-MG. Consideram-se nesse estudo três instrumentos de planejamento:

- 1- Plano Plurianual (PPA)
- 2- Plano Diretor Participativo (PDP)
- 3- Planejamento Estratégico Municipal (PEM).

A escolha destes instrumentos se justificou pela viabilidade do trabalho em si; pelo fato de serem planos que orientam a gestão municipal com perspectivas de longo prazo; e por se constituírem três instrumentos de planejamento que trabalham o município integralmente, abrangendo todos os seus órgãos e todas as áreas em matéria de políticas públicas que lhe são de responsabilidade.

A escolha do município se justificou pela proximidade do pesquisador com esta municipalidade, uma vez que o pesquisador foi servidor municipal no período de 2007 a 2012 e desenvolveu, desde o ano de 2006, atividades diversas na elaboração e acompanhamento do planejamento daquele município.

Este município que foi partícipe de episódios importantes da história brasileira, como a Guerra dos Emboabas e o Ciclo do Ouro, além de “terra mãe” de figuras ilustres como o inconfidente Tiradentes e o primeiro presidente eleito após o movimento do “Diretas Já”, Tancredo Neves, depara-se com os desafios apresentados à gestão pública atual.

Ainda hoje São João del Rei apresenta sua relevância para o desenvolvimento regional. Há a presença de uma economia diversificada abrangendo o setor industrial, a agropecuária e a prestação de serviços. Além disso, a cidade se destaca como centro regional por abrigar diversos órgãos públicos; é destino do turismo histórico, religioso e ecológico; é um importante centro educacional mineiro por ser sede da Universidade Federal de São João del Rei - UFSJ, além de contar com a presença de outras universidades particulares e instituições de ensino técnico, inclusive uma unidade do Instituto Federal Sudeste de Minas - IFET.

Nos últimos vinte anos a população são-joanense cresceu a uma média de 586 habitantes/ano, crescendo assim, mais de onze mil pessoas à estrutura da cidade

neste período; a Universidade Federal de São João del Rei - UFSJ com o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), apresentou um crescimento considerável o que a levou a uma duplicação do número de docentes, discentes e servidores técnicos administrativos.

Além disso, ocorreu nos anos de 2006 e 2007, respectivamente, a ampliação do aeroporto e o início dos voos comerciais no Aeroporto Regional Octávio de Almeida Neves em São João del Rei. Tais mudanças levaram a um aumento do fluxo de pessoas, de investimentos e do turismo. Estes dados indicam a relevância de um sistema de planejamento que coordene e auxilie na gestão da cidade frente aos novos desafios.

Embora dados positivos possam ser apresentados, de acordo com o relatório técnico do Plano Diretor Participativo o município tinha a tendência de crescer como centro regional de comércio e serviços e o Poder Público não poderia optar por interromper este crescimento. Dessa forma, ressalta este relatório técnico, impunha-se decidir entre um crescimento desordenado da cidade e um crescimento planejado (PD, 2006).

Além disso, à época da finalização do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no início do ano de 2011, o município não dispunha de nenhum tipo de tratamento de esgoto; o esgotamento sanitário atendia 85% da população (SJDR, 2011); Somado a isso, de acordo com dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM-MG, 2011), o município estudado ainda depositava as suas cento e vinte toneladas diárias de lixo diretamente num “lixão”. De acordo com a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, estabelecida a partir da sanção da Lei Federal nº 12.305/10, o município necessitará adequar a disposição final de seu lixo, depositado atualmente num lixão, para um aterro sanitário adequado até o ano de 2014.

Estes dados não têm a pretensão de servir de diagnóstico da situação econômica, administrativa e estrutural do município, mas de sinalizar os grandes desafios que a gestão pública de São João del Rei enfrenta e a demanda sempre presente de um sistema de planejamento público efetivo.

3.3 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de realização de entrevistas semi-estruturadas, da aplicação de um questionário eletrônico e por meio de pesquisa documental, como detalhado a seguir.

3.3.1 As entrevistas semi-estruturadas

Para Lakatos e Marconi (2011, p. 80) a entrevista é um procedimento de coleta de dados utilizado na pesquisa social e pode ser definida como “um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de um determinado assunto, mediante uma conversação de natureza formal”.

Para isso existem basicamente três tipos de entrevistas: a) Padronizada ou estruturada; b) Painel; c) Despadronizada ou não estruturada. (LAKATOS & MARCONI, 2011). Foi escolhida e utilizada esta última forma de entrevista por permitir que o entrevistado faça sua explanação com maior liberdade e permita respostas através de um diálogo mais espontâneo.

O processo percorrido na coleta de dados através das entrevistas semi-estruturadas, bem como os critérios utilizados na escolha dos respondentes e para a finalização da pesquisa de campo se encontram descritos a seguir:

a) O contato inicial com servidores municipais e a autorização da pesquisa.

O contato inicial com servidores da Prefeitura Municipal de São João del Rei e a autorização da pesquisa por parte do prefeito municipal foram realizados no período de julho a novembro de 2012. Nesta etapa buscou-se fazer o contato inicial com nove secretários municipais (Saúde, Educação, Assistência Social e Promoção Humana, Agropecuária, Arrecadação e Compras, Meio-Ambiente, Administração, Governo e Articulação Comunitária, e com o presidente do Instituto de Previdência Municipal - IMP, a fim de poder traçar o caminho metodológico mais adequado à pesquisa. Assim, evitou-se a realização de entrevistas desnecessárias uma vez que já neste primeiro contato ficou claro que nem todas as secretarias trabalhavam com o PDP. Portanto, foram selecionadas as secretarias que trabalhavam diretamente com os planos PPA e PDP, a contar: Secretaria Municipal de Governo e Articulação Comunitária, a qual foi a responsável pela elaboração do Plano Diretor Participativo, no ano de 2006, e desde 2009 era a responsável pela articulação comunitária; a

Secretaria Municipal de Planejamento Avaliação e Controle, que é a responsável direta pela elaboração e implementação do planejamento municipal, inclusive do Plano Plurianual; e a Secretaria Municipal de Meio-Ambiente e Política Urbana, que, a partir do ano de 2009, era a responsável pela condução da política urbana do município. As definições de atribuições destas últimas secretarias constam no artigo 8º da Lei 4.301, de 11 de março de 2009, lei esta que dispõe sobre a organização e a estrutura da Prefeitura Municipal de São João del Rei.

Neste mesmo período, obteve-se a aprovação para a realização da pesquisa na através da autorização do prefeito e dos secretários.

b) A escolha dos entrevistados

Após detectadas as áreas de interesse, como relatado na etapa anterior, buscou-se os indivíduos que, dentro e fora da estrutura da Prefeitura, mais pudessem contribuir com a pesquisa. Assim o caminho foi obtido de duas formas. A primeira foi o contato com membros da sociedade civil organizada e com servidores que participaram do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo no ano de 2006, e que continuam atuantes nas questões públicas e sociais municipais. A segunda forma de contato com os entrevistados se deu a partir do pedido de indicação de novos entrevistados por parte dos primeiros entrevistados, e assim sucessivamente. Este procedimento pôde gerar um efeito em cadeia. Este procedimento pode gerar um efeito em cadeia, também conhecido como “*snowball*”, ou “bola de neve” (BALDIN & MUNHOZ, 2011). Portanto, o segundo critério foi o critério de indicação de indivíduos que poderiam contribuir com tema o pesquisado. Desta forma, foram entrevistadas dezenove pessoas.

A finalização das entrevistas ocorreu quando o pesquisador percebeu que estava ocorrendo um esgotamento ou saturação do tema, ou seja, as diferentes entrevistas realizadas com representantes de partes diversas estavam se repetindo e já não agregavam informações novas ao conteúdo das entrevistas e nem aos objetivos da pesquisa.

c) O roteiro e a realização das entrevistas

As dezenove entrevistas foram realizadas no período de 06/12/12 a 18/12/12 somando 767 minutos⁶ (doze horas e quarenta e sete minutos), tendo como média por entrevista cerca de quarenta minutos. As entrevistas, à exceção de uma, foram gravadas e, posteriormente transcritas, em sua maioria, com a utilização do software Express Scribe v.5.55, totalizando, assim, 226 páginas de transcrição.

O roteiro de entrevista, que se encontra no apêndice 7.2 desta dissertação, foi desenvolvido tendo em vista os objetivos específicos às vinte e três proposições. Para tanto, foi estruturado em 2 partes, a contar: 1ª parte: identificando e descrevendo os instrumentos de planejamento; 2ª parte: identificando e descrevendo a relação dos planos plurianual, diretor e estratégico, com a rotina diária da gestão pública.

O roteiro foi inteiramente baseado na literatura trabalhada no capítulo Fundamentação Teórica, pois foi desenhado a partir das proposições sugeridas. Ao todo foram planejadas quatorze questões com o intuito de obter respostas adequadas às proposições. A relação do roteiro de entrevistas com as proposições do estudo encontra-se no apêndice 7.1.

3.3.2 O questionário eletrônico

O questionário é um instrumento de coleta de dados que contém em si uma série ordenada de perguntas a serem respondidas por escrito pelo entrevistado e sem contar com a presença do entrevistador (LAKATOS E MARCONI, 2011).

Para definir o perfil dos entrevistados foi empregado um questionário eletrônico, a partir da utilização do recurso “Google Formulários” ou “*Google spreadsheet*” disponível na página Google Drive⁷. Para cada entrevistado foi enviado um e-mail contendo o questionário eletrônico padrão com perguntas direcionadas a caracterizar o perfil dos respondentes conforme pode ser visto no apêndice 7.3 dessa dissertação. Assim, a partir das respostas obtidas, foi possível traçar o perfil dos respondentes como se encontra no capítulo de resultados.

⁶ Das dezenove entrevistas, apenas uma não foi gravada atendendo ao pedido da entrevistada. Para o cálculo do total de horas de entrevistas somou-se também o tempo gasto nesta entrevista. As informações coletadas nesta entrevista foram anotadas à parte pelo pesquisador e também se encontram inseridas na análise dos dados.

⁷ Disponível no link: <https://drive.google.com/?tab=wo>

3.3.3 A pesquisa documental

A pesquisa documental, de acordo com Oliveira (2007, p. 69), “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam tratamento científico”. As fontes de dados para a pesquisa documental, de acordo com a mesma autora, podem ser “relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

No presente trabalho, a pesquisa documental foi um recurso utilizado a partir da consulta à documentação oficial do município, disponível no site da Prefeitura, ou através de relatórios governamentais, tais como os relatórios técnicos do Plano Diretor Participativo, o relatório final do Plano de Habitação de Interesse Social e a consulta a leis municipais. Além disso, foi utilizada a documentação disponível sobre o município em fontes secundárias, tais como publicações de órgãos governamentais outros que não a Prefeitura, sites da imprensa local e sites mantidos pela sociedade civil organizada do município estudado.

3.4 Modelo conceitual e operacional

Pretendeu-se com esta pesquisa identificar os esforços de institucionalização do sistema municipal de planejamento no município escolhido. Para efeitos deste trabalho, esforços de institucionalização são definidos pelo autor como empenhos empregados por indivíduos, grupos ou organizações no intuito de institucionalizar o sistema de planejamento municipal.

Para tanto foi levantado, no capítulo Fundamentação Teórica, um conjunto de esforços, os quais foram organizados em proposições do estudo.

Para efeitos da análise, as proposições foram aglutinadas em grupos de esforços, visto que muitas possuem conteúdo aproximado ou similar entre si. Estabeleceram-se, assim, sete grupos de esforços de institucionalização como segue:

- 1 - Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização;
- 2 - Esforços promovedores de significados e interpretações;
- 3 - Esforços promovedores de valorização;
- 4 - Esforços promovedores da adequação da estrutura organizacional;
- 5 - Esforços promovedores de arranjos políticos internos;
- 6 - Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante;
- 7 - Fonte ou autoria dos esforços realizados.

O Quadro 4 apresenta o modelo conceitual e operacional no qual se apoiou esta pesquisa.

Quadro 4: Modelo conceitual e operacional da pesquisa.

PARTE I - Identificar e descrever os instrumentos de planejamento		
Instrumentos de planejamento (previamente selecionados):	Proposições	Questões
1 - Plano Plurianual - PPA	a, b	Q1 e Q2
2 - Plano Diretor Participativo - PDP		
3 - Planejamento Estratégico Municipal - PEM		
PARTE II - Identificar e descrever a relação PPA, PDP e PEM com a rotina diária da administração pública		
Grupos de esforços:	Proposições	Questões
1 - Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização;	c, d, g, j, q, r.	Q5, 6.
2 - Esforços promovedores de significados e interpretações;	h, i.	Q7 e 8.
3 - Esforços promovedores de valorização;	e, f.	Q9 e 10
4 - Esforços promovedores da adequação da estrutura organizacional;	k, l, n, m o, p.	Q11 e 12
5 - Esforços promovedores de arranjos políticos internos;	o, u, w.	Q14
6 - Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante;	l.	Q12
7 - Fonte ou autoria dos esforços realizados.	p.	Q13

Fonte: Elaborado pelo autor.

Comparando as proposições relativas a cada grupo de esforços acima apontados, verificaram-se semelhanças quanto ao conteúdo. Assim, elas foram aglutinadas dentro de cada grupo de esforços. Dessa forma, das vinte e três proposições iniciais, chegou-se ao número de dez, as quais receberam nova nomenclatura. As proposições, que antes eram tratadas seguindo a ordem alfabética, após seu reagrupamento passaram a ser elencadas seguindo a ordem numérica. O Quadro 5 apresenta o resultado final desse processo de união de proposições e renomeação:

Quadro 5: Reagrupamento das proposições por grupos de esforços.

Parte I: Identificando os instrumentos de planejamento.	
Proposições	Tema central
<i>Proposição 1(a): Poderão ser encontrado no município os instrumentos de planejamento: PPA, PDP e PEM.</i>	Planos
<i>Proposição 2 (b): É possível identificar e descrever os instrumentos da política urbana previstos no (PDP) que estão sendo implementados no município.</i>	Instrumentos política urbana
Parte II: Identificando e descrevendo a relação dos Planos Plurianual, Diretor e Estratégico com a rotina diária da gestão pública.	
Grupo 1 - Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização (Q5, Q6)	Tema central
<i>Proposição 3 (c+t): No Município de São João del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para normatizar e definir: a conduta e ações dos planejadores/gestores públicos municipais; procedimentos e processos; definição/ determinação de executores específicos; e distribuição de atividades específicas com a finalidade de estabelecer implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Normatização e definições

Continua...

...Continuação.

<i>Proposição 4 (d+g+j+v): No Município de São João del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para tornar o trabalho com os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, hábito e rotina perenes e independentes do mandato político instalado inclusive através do desenvolvimento das estruturas vigentes - sejam físicas, humanas, ou logísticas - relacionadas a esses planos.</i>	Perenização
Grupo 2 - Esforços promovedores de significados e interpretações (Q7 e Q8)	Tema central
<i>Proposição 5 (h+t): No Município de São João del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os significados ou tipificações inerentes às ações dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP sejam generalizados e compartilhados por todos e não só pelos que as desempenham, inclusive no caso de novos indivíduos inseridos nesta realidade.</i>	Generalização e compartilhamento
Grupo 3 - Esforços promovedores de valorização (Q9 e 10)	Tema central
<i>Proposição 6 (e,f): No Município de São João Del Rei identificam-s esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP sejam valorizados pelo(s) grupo(s) que os constituíram ou o(s) grupo(s) que com eles interagem, de tal forma que mesmo diante da proposição de medidas que visem baixo custo, esses instrumentos perpetuarão como a via mais adequada aos gestores e servidores municipais, resistindo assim ao “teste de infusão de valor”.</i>	Valorização
Grupo 4 - Esforços promovedores da adequação da estrutura organizacional (Q11 e 12)	Tema central
<i>Proposição 7 (k+m+n+q+r+s): No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos sinalizando a vontade de reestruturação, de revisão, ou de conformação nas estruturas vigentes relativas aos instrumentos de planejamento PPA, LDO e o PEM; o monitoramento para acompanhar a possibilidade de mudanças; o consenso dos decisores quanto a esse assunto; e mesmo a adoção de estruturas de pequena duração a fim de resolver problemas; em todos os casos no intuito de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento</i>	Mudanças estruturais
Grupo 5 - Esforços promovedores de arranjos políticos internos (Q14)	Tema central
<i>Proposição 8 (o, u, w): No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para o estabelecimento de arranjos políticos internos, para o favorecimento do surgimento de champions, para a promoção e o apoio cultural constante visando tornar o ambiente mais receptivo às mudanças relacionadas aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Receptividade, defensores e promotores e apoio cultural constante
Grupo 6 - Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante (Q12)	Tema central
<i>Proposição 9 (l): No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para a acomodação das diversas lógicas institucionais e ou ambiguidades de pensamento, fruto dos diversos sistemas de crenças que afetam os indivíduos participantes aos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP.</i>	Aceitação do comportamento variante
Grupo 7 - Fonte ou autoria dos esforços realizados. (Q13)	Tema central
<i>Proposição 10 (p): No Município de São João Del Rei identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a imitação de procedimentos de outras fontes com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM, ainda que não haja definição ou determinação de executores específicos, ou distribuição de atividades específicas.</i>	Fonte ou autoria dos esforços realizados

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.5 Método de análise de dados

Os dados obtidos por meio das entrevistas semi-estruturadas foram analisados utilizando-se a Análise de Conteúdo. Trata-se de uma técnica para tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA, 2006, p. 15). A análise de conteúdo, na definição de Laurence Bardin, uma das autoras expoentes na divulgação desta técnica, pode ser compreendida como:

Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2009, p. 44).

A Análise de Conteúdo se articula em três etapas básicas ou fases: a) a pré-análise. Fase na qual são definidos os materiais e procedimentos que serão seguidos; b) exploração do material. Fase na qual se procede a implementação a partir do que foi definido na pré-análise; c) Tratamento dos dados e interpretação. Fase na qual se propõe inferências a partir da análise dos resultados da pesquisa. Estas podem confirmar ou não as suposições do estudo (BARDIN, 2009).

No caso deste estudo, procedeu-se a pré-análise quando houve a organização, transcrição e arquivamento do material coletado nas entrevistas; a exploração do material se deu ao se codificar os dados coletados, ou seja, os mesmos foram organizados em amplas unidades de contexto e de registro, as quais foram apresentadas nos apêndices 7.5 e 7.6. Em seguida, identificaram-se as categorias e sub-categorias, havendo assim, uma agregação e classificação. A categorização foi baseada na análise temática que busca desvendar os “núcleos de sentido”. E, por fim, procedeu-se a análise dos resultados obtidos e sua interpretação à luz das proposições, concluindo pela sua aceitação total ou parcial ou pela sua rejeição.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo tem seu início a partir da apresentação do perfil dos respondentes. Como eles são a principal fonte de dados na pesquisa qualitativa, conhecer seu perfil ratifica a noção da confiabilidade dos dados levantados. Em seguida, a análise dos dados é apresentada em duas grandes partes, seguindo os objetivos deste trabalho, sendo: **Parte I:** são identificados e descritos os instrumentos de planejamento; **Parte II:** é identificada e descrita a relação dos Planos Plurianual, Diretor e Estratégico com a rotina diária da gestão pública.

4.1 Perfil do respondente

Dos dezenove entrevistados, conforme apresenta o Quadro 6, onze (58%) estavam ligados aos quadros funcionais e contratuais da Prefeitura.

Quadro 6: Categorização dos respondentes.

Categorias	Composição	n°/(%)
Servidores municipais/consultores	Cargos efetivos	6 (32)
	Cargos em Comissão (Confiança)	4 (21)
	Consultores	1 (5)
Externos	Representantes da UFSJ	2 (10,5)
	Representante da Associação Comercial	1 (5)
	Representantes de ONG's locais	3 (16)
	Representantes de Sindicatos	2 (10,5)
TOTAL		19/(100)

Fonte: Dados da pesquisa

Seis respondentes dentre os onze representantes da estrutura da Prefeitura ocupavam cargos efetivos e quatro ocupavam cargos de confiança, sendo dois secretários (Secretario de Governo e Secretario de Meio Ambiente e Política Urbana) e dois outros ocupantes de cargos de direção. Foi entrevistado também um consultor que prestava serviços à Prefeitura municipal.

Cerca de 37% dos entrevistados (sete) não pertenciam às estruturas funcionais da Prefeitura, sendo dois representantes da Universidade Federal de São João del Rei – UFSJ, um representante da Associação Comercial e Industrial, três representantes de ONG's (Instituto Apoiar e Amas del-Rei) e dois representantes de sindicatos

(Sindicato dos Metalúrgicos - SINDMETAL e Sindicato dos Servidores Municipais - SINDSERV).

Esta escolha de entrevistados que não pertencem aos quadros funcionais da prefeitura seguiu o processo de indicação conforme sugere a técnica “bola de neve” apresentada anteriormente. Esta escolha também se justifica pelo conhecimento das questões públicas do município por parte destes entrevistados e pela autonomia que os mesmos possuem por não estarem relacionados diretamente como servidores à administração municipal. Isto pôde conferir a eles uma maior liberdade de expressão e opiniões.

Nota-se, além disso, que a composição dos entrevistados realizou-se de forma equilibrada entre o número dos servidores municipais e dos membros da sociedade civil organizada. Isto, na visão do autor, conferiu maior fidelidade à realidade descrita, uma vez que as entrevistas foram coletadas em fontes diversas, ou seja, partir de representantes que se encontravam em lados diversos (Governo – Sociedade) e que podiam compreender opiniões distintas sobre um mesmo assunto.

4.2 Tipos de planejamento municipal e instrumentos da política urbana do Plano Diretor

A identificação dos instrumentos de planejamento é baseada na análise da primeira proposição da pesquisa, qual seja:

Proposição 1ª: Poderão ser encontrados no município os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

A totalidade dos entrevistados reconheceu a existência do Plano Diretor Participativo no município. No caso do Plano Plurianual, 89% dos entrevistados confirmaram sua existência e o conhecimento do mesmo. Os outros 11% não tinham conhecimento sobre a existência deste plano. Em relação ao Planejamento Estratégico Municipal, 37% dos entrevistados afirmaram que o município ainda não havia adotado este instrumento de planejamento e os outros 63% não responderam ou o desconheciam. Além disso, dos sete respondentes que disseram que no município não havia o PEM, ou seja, 37% dos entrevistados, quatro eram representantes do Poder Executivo Municipal e três da sociedade civil organizada, o que sustenta o indício da não-existência. O Quadro 7 apresenta a frequência das respostas.

Quadro 7: Instrumentos de planejamento presentes no município

Respostas	PDP		PPA		PEM	
	n° entrevistados	%	n° entrevistados	%	n° entrevistados	%
Sim	19	100	17	89	0	0
Não	0	0	0	0	7	37
Desconhece	0	0	2	11	12	63
Total	19	100	19	100	19	100

Fonte: Dados da pesquisa

Dados obtidos com a pesquisa documental corroboram com os resultados obtidos nas entrevistas. No caso do PEM, não foi encontrado qualquer informação de estabelecimento, ou mesmo a intenção de sua implantação no município estudado, conforme indicou a pesquisa realizada junto ao site oficial da Prefeitura.

No caso do PDP, existiam, à época da pesquisa, duas páginas no site da Prefeitura que tratavam do assunto com a divulgação da Lei 4.068, de 13/11/06⁸ e traziam em si algumas informações sobre a elaboração e os anexos da dessa mesma lei. No relatório do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), havia uma análise da lei do Plano Diretor do Município (SJDR, 2011). Além disso, consta a publicação de um Livro⁹ e um DVD sobre o processo de elaboração do Plano Diretor, contendo, inclusive, a Lei 4.068/06 e seus anexos. Além de contar com a lei do Plano Diretor, o DVD conta também com o conjunto dos relatórios técnicos e comunitários produzidos, tratando-se de um material bem claro e abrangente. Tanto o livro quanto o plano foram distribuídos pela Secretaria de Governo ao término de sua elaboração após o ano de 2006.

Por fim, em relação PPA, a lei que instituiu este instrumento de planejamento para o quadriênio 2009-2013, foi a Lei 4.400, de 28/12/09¹⁰. Constava, portanto, uma lei sancionada, mas não foram encontraram informações mais aprofundadas no site da Prefeitura.

⁸ A página a seguir foi criada durante o processo de elaboração do PDP e trata de questões pertinentes a esta etapa. Portanto, esta página, embora válida para a época dos trabalhos iniciais com o PDP, se encontra desatualizada:

<http://www.pdp.saojoaodelrei.mg.gov.br/legislacao.htm>

Já esta outra página também da prefeitura municipal contém a lei do PDP e seus anexos disponíveis para download, bem como alguns relatórios do processo de elaboração:

http://www.governo.saojoaodelrei.mg.gov.br/?Pagina=plano_diretor

⁹ Durante as entrevistas o livro foi mencionado por três dos entrevistados (E1, E5 e E7).

¹⁰ A Lei 4.400/2009 pode ser encontrada na página:

<http://www.institutoapoar.org.br/imagens/bibliotecas/ppa.pdf>

Retoma-se a **Proposição 1^a**:

Poderão ser encontrados no município os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Uma vez que, de acordo com os resultados apresentados, foi possível constatar a existência dos instrumentos de planejamento PDP e PPA, porém não foi identificada a existência do PEM no município estudado, **aceita-se parcialmente a 1^a Proposição**.

A identificação dos instrumentos da política urbana prevista no Plano Diretor é baseada na análise da segunda proposição da pesquisa, qual seja:

Proposição 2^a: É possível identificar e descrever os instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor Participativo (PDP) que estão sendo implementados no município.

O Plano Diretor de São João del Rei foi estabelecido pela Lei Municipal 4.068/2006, conforme já comentado. Esta lei indica em seu artigo 72º, quais devem ser os instrumentos de implementação do Plano Diretor. No decorrer das entrevistas, o pesquisador apresentou aos entrevistados uma cópia deste artigo, solicitando-lhes que indicassem, dentre os instrumentos previstos, os que foram ou estavam sendo desenvolvidos. Solicitou também uma descrição dos mesmos. As respostas foram organizadas em dois grandes grupos: **a) instrumentos previstos na Lei 4.068** e que foram implantados ou não (Quadro 8); e **b) instrumentos não previstos na Lei 4.068**, mas que foram elaborados em relação direta ou indireta ao PDP (Quadro 9).

A elaboração dos quadros 8 e 9 baseia-se nos dados apresentados nos apêndices 7.5 e 7.6.

Quadro 8: Instrumentos do PDP e sua implementação

Subcategorias	Unidades de Registro	Unidades de Contexto
a) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	A Secretaria de Planejamento é reconhecida como a responsável pela elaboração da LDO.	“A Secretaria de Planejamento que é responsável pela discussão com a comunidade, preparar PPA, LDO, LOA” (E14).
	Já faz parte de um procedimento da prefeitura.	“(…) o plano de diretrizes orçamentárias ele é feito no mês de abril (…)” (E2); “Então você tem todos os instrumentos. Aqui você tem o orçamento... você tem (...) a LDO, (...), tudo isso” (E13);

Continua...

a) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Há o reconhecimento do instrumento LDO como existente, mas alerta-se sobre um conhecimento mais apurado por parte da população, apesar de demandas populares poderem ser incluídas na lei.	(P- "consta no município a existência do PPA?") "(sim e também) LDO - Lei de diretrizes orçamentárias" (E18). "Já ouvimos falar (da LDO), mas não participamos" (E3); "(...) (sobre) a elaboração do (...) da LDO (...) a maioria da população não tem conhecimento" (E14); "elas (as pessoas) vêm, trazem as (...) deles, e aí nós incluímos (...) na LDO" (E7).
	Não foi implantada em função do PDP, mas já faz parte da dinâmica da administração municipal por força de lei (E10).	"(...) diretrizes orçamentárias sempre tem, (...) isso a legislação determina né? (E10)"
b) Planos Plurianuais (PPA)	A Secretaria de Planejamento é reconhecida como a responsável pela elaboração do PPA e é regularmente elaborado.	"O PPA fica na Secretaria de Planejamento. É ela que faz todo ano essas questões assim" (E1); "Bom o município (...) (no) que diz respeito ao PPA, (...) já vem fazendo periodicamente desde o início" (E2) "O PPA eu comecei a fazer o PPA desde 1992, na administração (1989-1992). Daí pra cá de quatro em quatro anos, é elaborado o PPA". (E7); "Bom, os planos plurianuais existe, eu já ouvi falar que o pessoal faz (...)" (E9); "Então você tem todos os instrumentos. Aqui você tem o orçamento... você tem (...) a LDO, você tem o PPA (...) tudo isso" (E13); "A Secretaria de Planejamento que é responsável pela discussão com a comunidade, preparar PPA, LDO, LOA" (E14);
	O Plano Diretor está contido no PPA. (Há controvérsia)	"ele (prefeito) não tinha conhecimento nenhum do PDP (...). Não houve essa preocupação (de inserir o PDP no PPA)". (E4) "desde que o Plano Diretor foi feito (...) então em cima dali, o PPA é feito em cima do Plano Diretor, certo?" (E7)
	O PPA do município é uma cópia atualizada dos planos anteriores.	O PPA agora com a gestão (2009-2012) (...) copiou de quatro anos atrás. (E4).
	Falta de conhecimento específico dos servidores e sociedade civil organizada.	"O conhecimento que eu tenho é (...) particular. Não é inserido na secretaria" (E5);
	O PPA é feito para constar. Para estar em dia com a legislação somente.	A revisão dos códigos previstos (...) (no) PDP ficou desconhecido, ninguém se preocupou com isso" (E4); "O município tem o (...) PPA, PDP, só que eles são pouco considerados, levados em consideração" (E4); "influência dele (PPA) aqui na sua rotina de trabalho, na Secretaria? A influência? Olha... pra mim nenhuma na prática, sinceramente". (E6); "(...) (o) Plano Plurianual, isso já se faz, mas eu acho que ainda se faz muito pra constar, como uma obrigação (...)" (E11).

Continua...

b) Planos Plurianuais (PPA)	A população desconhece as leis orçamentárias/influência do PPA na prática administrativa.	“(...) o Poder Público tem que trazer a mídia todinha pra convocar as pessoas, porque a maioria da população não tem conhecimento” (E14).
	Ausência de audiência pública.	“são duas audiências. Uma antes e uma depois (...) isso na LDO, no PPA não foi feito” (E7); “Não teve nenhuma audiência pública (para elaborar o PPA)” (E14).
c) Orçamentos Anuais (LOA)	A Secretaria de Planejamento é reconhecida como a responsável pela elaboração das leis orçamentárias.	“(...) a LOA é a parte financeira, então, a parte financeira quem discute são os secretários, né? Juntamente com o prefeito (...) é o secretário de planejamento. Ele que é o responsável” (E2); “Bom, os planos plurianuais existe, eu já ouvi falar que o pessoal faz” (...) orçamentos anuais também tem (E9); “A Secretaria de Planejamento que é responsável pela discussão com a comunidade, preparar PPA, LDO, LOA” (E14);
c) Orçamentos Anuais (LOA)	Leis são implantadas por si só, pois fazem parte da rotina da administração e de obrigações legais. Não foram implantadas em função do PDP.	“(...) isso a legislação determina, né?” (E10).
	A população desconhece as leis orçamentárias/não participa.	“(...) As pessoas não entendem o que que é isso.” (E8); “Não teve nenhuma audiência pública (...) e nenhuma participação da comunidade e nem entre os vereadores.” (E14) “(...) a maioria da população não tem conhecimento” (E14)
	Repetição de conteúdo, modelo e valores.	“(...) Eu observo que alguém um dia criou o orçamento, criou o formato. (...) e a partir daí, (...) colocou aqueles valores. os valores são repetidos! (...)” (E13)
d) A Constituição da Guarda Municipal;	Em processo de elaboração.	“(...) a guarda municipal tava sendo constituída, não sei porque que parou” (E9); “Olha a legislação referente à constituição da guarda municipal eu não sei se (...) ficou pronta, eu sei que a guarda não tá montada (...) eu creio que a legislação também não está pronta (...)” (E10); “(...) vai ter a guarda municipal (...)” (E18).
e) Delimitação do Perímetro Urbano e da sede e demais distritos do município	Não foi realizada a revisão da lei. Permanece com base na legislação antiga.	“(...) a questão da delimitação de perímetro urbano (...) a gente não conseguiu fazer isso, né? (...)” (E1). “Delimitação do perímetro urbano e da sede (e) de mais de cinco distritos também tá desatualizado (...) ela existe no modelo antigo” (E10)

Continua...

f) Parcelamento do Solo Urbano	Elaborado tendo em vista o PDP.	<p>"Só a lei de parcelamento, né?" (E1); (P- Foi feita a lei de Parcelamento, não é?). "(e) nada mais." (E3) "Foi (feito) só aquela parte (...) do parcelamento do solo (...)." (E4) "A atualização do parcelamento do solo (foi realizada (...)" (E9); "parcelamento do solo já foi feito na nossa época (2005-2008), foi a única lei que a gente votou no Plano Diretor (...)." (E10) "Eles fizeram (...) (a lei de) parcelamento do solo." (E14)</p>
g) Uso e ocupação do Solo Urbano	Não foi realizada a elaboração da lei.	<p>"A questão do uso (e ocupação) não tem, não tem nada abordando isso aí". (E4) "... teria que ser feito (...) (uma atualização da matéria) uso e ocupação do solo (mas) também não fez nada" (E9); "parcelamento do solo (...) foi a única lei que a gente votou no Plano Diretor (...) depois teria que ter feito a de ocupação do solo." (E10) "... há aí um erro muito grande, porque eles fizeram esse parcelamento do solo e o uso e ocupação do solo (deixaram fora) (...). Uma completa a outra". (E14)</p>
h) Código de obras	Não foi realizada a revisão da lei. Permanece com base na legislação antiga.	<p>"(...) a atualização do (...) código de obras também não, não fez. (...) Código de obras é desde a época da (gestão 1989-1992). (...) olha, tá fazendo falta o código de obras." (...) então (...) teria que (re)fazer esses códigos, pra gente ter as diretrizes (...) pra poder até cobrar numa aprovação de projeto, só (que) como não tem a gente tem que seguir o que tá defasado" (E9) "Código de obras também eu sei que parece que houve alguma evolução, mas se foi (deve ter sido) muito pontual." (E10) "É, tá carecendo de todas (as leis). (O) Código de obras tem mais de 30 anos." (E14)</p>
i) Código de Posturas	Não foi realizada a revisão da lei. Permanece com base na legislação antiga.	<p>"Código de obras é desde da época (da gestão 1989-1992). (...) o código de postura a mesma coisa" (E9) "Código de postura (...) também não tenho conhecimento se mudou" (E10)</p>
j) O Código Ambiental;	Não foi realizada a elaboração da lei.	<p>"(...) O município precisa ter um código ambiental e não tem até hoje". (E4) (...) nem o código ambiental não mudou (...)" (E10)</p>
k) Zoneamento Municipal Ecológico;	Parece não ter ocorrido a revisão ou elaboração deste plano.	<p>"(...) o código ambiental não mudou, o zoneamento municipal ecológico também não (...)" (E10).</p>
l) Divisão territorial dos bairros da sede municipal	Não foi realizada a revisão da lei. Permanece com base na legislação antiga.	<p>"Divisão de território, bairro, sede e município (...) não foi atualizado". (E9) "Divisão territorial dos bairros, também não (foi atualizado)". (E10)</p>
m) O Código Tributário foi elaborado;	Foi realizada a revisão da lei, mas não em decorrência do PDP. Não contou com a participação popular.	<p>E4 – O caso do código tributário é que eu fiquei cobrando que tinha que fazer uma revisão (...) Não houve audiência pública para tratar da revisão. (...)" (E4) "O código tributário houve um avanço aqui (...). Não sei te dizer qual (foi o avanço) (...)" (E10)</p>

Continua...

n) A Lei do Plano Municipal de Saúde;	Parece não ter ocorrido a revisão deste plano.	“(…) eu não sei exatamente o que evoluiu, mas a minha impressão é de que essas coisas aqui não andaram não, nem de saúde, nem turismo (…)” (E10)
o) A Lei do Plano Municipal de Turismo;	Parece não ter ocorrido a revisão ou elaboração deste plano.	“(…) eu não sei exatamente o que evoluiu, mas a minha impressão é de que essas coisas aqui não andaram não, nem de saúde, nem turismo (…)” (E10)
p) Plano Municipal de Proteção Legal e Incentivo à Preservação dos Bens Móveis, Imóveis e Imateriais;	Parece não ter ocorrido a revisão ou elaboração deste plano.	“proteção legal e incentivo também creio que não andou”. (E10)
q) Plano Municipal de Abastecimento de Água;	Não foi realizada a elaboração deste plano.	“não tem plano municipal de abastecimento de água (…)” (E10)
r) Plano Municipal de Esgotamento Sanitário;	Não foi realizada a elaboração deste plano.	“não tem plano municipal de (...) de esgotamento sanitário (…)” (E10)
s) Plano Municipal de Drenagem Urbana;	Não foi realizada a elaboração deste plano.	“(…) drenagem urbana que seria aqui na Secretaria de Obras, eu não tenho conhecimento (…)” (E9). “não tem plano municipal (...) de drenagem urbana.” (E10)
t) Plano Viário Municipal;	Não foi realizada a elaboração deste plano.	“eu não tenho conhecimento (do) plano viário (…)” (E9). “plano viário municipal também não tem” (E10)
u) Plano Municipal de Transportes e Trânsito.	Foi realizado um projeto de lei para este fim, mas não foi implementado	“(…) eu não tenho conhecimento (do) plano (...) de trânsito (…)” (E9). “(…) plano municipal de transportes não tem, porque tem um projeto que não foi aprovado” (E10)
v) Instrumentos Jurídicos e Políticos (Art.4º - Estatuto das Cidades) ¹¹	Não foi realizada a elaboração destes instrumentos.	“(…) eu acho que nenhum dos instrumentos jurídicos tão em andamento aqui não, desse período que eu tô aqui eu nunca vi esse comentário, nada passou na minha mão”. (E10)

Fonte: Dados da pesquisa

¹¹ Os instrumentos jurídicos e políticos apresentados no artigo 81 da Lei 4.068/06 correspondem aos instrumentos definidos no artigo 4º do Estatuto das Cidades. Estes instrumentos necessitam de regulamentação a partir da sanção de leis específicas. Segue a sua relação: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU progressivo; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). Para aprofundamento nestes temas sugere-se a consulta do livro Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Disponível no link: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/guia_estatuto_da_cidade.pdf>

O Quadro 8 – apresenta o panorama da implementação dos instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor. Nota-se, de acordo com este quadro, que existiam quadro categorias de instrumentos. São estas: **a) instrumentos que foram elaborados:** PPA, LDO, LOA, Parcelamento do Solo Urbano, Código Tributário; **b) instrumentos que estão em processo de elaboração:** constituição da Guarda Municipal; **c) instrumentos que não foram revisados ou não foram elaborados:** Delimitação do Perímetro Urbano e da sede e demais distritos do município; Lei de Uso e Ocupação do Solo; Código de Obras; Código de Posturas; Código Ambiental; Zoneamento Municipal Ecológico; Divisão Territorial dos bairros da sede municipal; Plano Municipal de Abastecimento de água; Plano Municipal de Esgotamento Sanitário; Plano Municipal de Drenagem Urbana; Plano Viário Municipal; Plano Municipal de Transportes e Trânsito; Instrumentos Jurídicos e Políticos previstos no Art. 4º do Estatuto das Cidades; e **d) instrumentos aos quais não se tem informações precisas que comprovem a sua elaboração:** Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Turismo, Plano Municipal de Proteção Legal e Incentivo à Preservação de Bens Móveis, Imóveis e Imateriais,

Dos instrumentos elaborados, em 13% do total, ressalta-se que apenas um (correspondente a 3%), ou seja, a Lei de Parcelamento do Solo, foi resultado direto da elaboração do Plano Diretor Participativo. De acordo com a pesquisa documental, a lei que regulamentou essa matéria foi a Lei 4.178, de 04/03/08, confirmando-se, dessa forma, os dados obtidos com as entrevistas.

De acordo com os entrevistados, os instrumentos de planejamento orçamentário Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual foram elaborados não em decorrência do Plano Diretor, mas por já fazerem parte da dinâmica da administração municipal.

Bom o município (...) (no) que diz respeito ao PPA, (...) já vem fazendo periodicamente desde o início. (E2)

O PPA eu comecei a fazer o PPA desde 1992, na administração (...) (1989-1992). Daí pra cá de quatro em quatro anos, é elaborado o PPA. (E7)

Em relação à condução da dinâmica de elaboração e implementação das leis orçamentárias, identificou-se a responsabilidade e coordenação realizada por parte da Secretaria de Planejamento, Avaliação e Controle. Esta informação pode ser

confirmada ao se consultar a Estrutura Organizacional da prefeitura, Lei 4.301, de 11/03/09.

A Secretaria de Planejamento, (é) que é (a) responsável pela discussão com a comunidade (é a responsável por) preparar (o) PPA, (a) LDO, (e a) LOA. (E14)

Nota-se, porém, uma crítica no sentido de que estes instrumentos estão sendo promovidos apenas para cumprir as exigências da legislação federal, conforme está previsto no Artigo 165, da Constituição Federal de 1988.

(...) (o) Plano Plurianual, isso já se faz, mas eu acho que ainda se faz muito pra constar, como uma obrigação, porque existem mecanismos de controle diversos que exigem que o município tenha (...) esses planos elaborados, né? mas não com a intenção de fato de (...) tirar do papel isso e fazer com que eles se transformem em realidade. (E11)

(...) diretrizes orçamentárias sempre tem, planos plurianuais, orçamentos anuais... isso a legislação determina né? (E10)

Neste sentido, de acordo com Paulo (2010), há no município uma perspectiva de visão burocrática do PPA, não o vinculando como instrumento de planejamento, mas simplesmente identificando-o como peça orçamentária, não cumprindo assim com o seu objetivo estratégico.

De acordo com os entrevistados há o desconhecimento e a falta de entendimento a respeito do PPA, da LDO e da LOA, e a participação popular é considerada insuficiente pelos respondentes, inclusive pela inexistência de audiências públicas, exceção feita à LDO.

São duas audiências. Uma antes e uma depois (...) isso na LDO, no PPA não foi feito. (E7)

Não teve nenhuma audiência pública (para elaborar o PPA). (E14)

(...) elas (as pessoas) vêm, trazem as (demandas) (...) deles, e aí nós incluímos (...) na LDO. (E7)

(...) As pessoas não entendem o que que é isso. (E8)

(...) (sobre) a elaboração do (...) da LDO (...) a maioria da população não tem conhecimento. (E14)

(...) o Poder Público tem que trazer a mídia todinha pra convocar as pessoas, porque a maioria da população não tem conhecimento. (E14)

Em relação ao Código Tributário este foi identificado como presente no município de acordo com os respondentes, embora não seja fruto imediato do Plano Diretor. A pesquisa documental corrobora neste mesmo sentido ao verificar que a instituição do

Código Tributário seu deu a partir da aprovação da Lei 4.012, de 24/02/06, portanto, anterior à elaboração do PDP.

Dos instrumentos do Plano Diretor **em processo de elaboração ou revisão**, apenas um foi identificado, ou seja, 3% do total de instrumentos previstos. De fato, a Guarda Municipal foi o único instrumento apontado por apenas três entrevistados como em processo de estabelecimento.

Em **relação aos instrumentos previstos, mas não revisados ou elaborados**, correspondendo a 74% do total de instrumentos, identificam-se: Lei de Uso e Ocupação do Solo, Zoneamento Ambiental Ecológico, Plano Municipal de Abastecimento de Água, Plano de Esgotamento Sanitário, Plano de Drenagem Urbana e Plano de Transportes e Trânsito, além dos dezoito instrumentos jurídicos e políticos estabelecidos no artigo 4º do Estatuto das Cidades.

Dos instrumentos não revisados, citam-se o Código de Obras que foi estabelecido pela Lei 2.651, de 21/12/90; O Código de Posturas, Lei 2.646, de 17/12/90; e a Delimitação do Perímetro Urbano e da sede e demais distritos do município estabelecido pelas Leis: 2.520, de 31/08/89 que delimita o perímetro urbano da cidade; Lei 2.521, de 31/08/89 que subdivide o município em 8 bairros e 3.951, de 20/06/05 lei esta que delimita os cinco distritos do município.

Grande parte dessa legislação tem mais de 20 anos de estabelecimento e encontra-se, dessa forma, defasada. Para ilustrar esta afirmação basta citar o acréscimo populacional de 11.722 pessoas no município no período compreendido entre os anos de 1991 a 2010 (IBGE, 2011). Relacionado a esse crescimento populacional, houve o crescimento urbano nos bairros Colônia do Marçal, Vila São Paulo, Guarda Mor, por exemplo, havendo com isso uma modificação real na mancha urbana e o surgimento de novos bairros. Certamente a legislação urbanística municipal não acompanhou esta evolução.

Por fim, descreve-se os instrumentos previstos no Artigo 72 do PDP de São João del Rei dos quais não se tem informações precisas, mas, tomando como base as entrevistas, acredita-se que não estejam revisados. São eles: Zoneamento Municipal Ecológico, Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Turismo e Plano Municipal de Proteção Legal e Preservação dos Bens móveis, imóveis e imateriais. A

soma destes quatro últimos instrumentos corresponde a 10% dos instrumentos previstos no Artigo 72 do Plano Diretor Participativo.

Os dados apresentados evidenciam que apenas 3% dos instrumentos de implementação previstos no Plano Diretor do Município de São João del Rei foram de fato efetivados em decorrência do Plano Diretor. Trata-se, portanto, de uma exceção: a Lei de Parcelamento da Solo.

A ausência de leis urbanísticas, tais como a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a defasagem dos Códigos de Obras e de Posturas, podem agravar os problemas urbanos do município uma vez que não há legislação pertinente que oriente o desenvolvimento urbano e os procedimentos a ele relacionados:

“o código de obras é muito desatualizado, então (...) teria que (re)fazer esses códigos, pra gente ter as diretrizes (...) pra poder até cobrar numa aprovação de projeto, só (que) como não tem, a gente tem que seguir o que tá defasado.” (E9)

O segundo grupo de respostas (Quadro 9) se refere a instrumentos e ações que não foram previstos no Plano Diretor do município, mas que foram elaboradas em relação direta ou indireta a ele.

Quadro 9: Atividades relacionadas ao PDP não previstas na Lei 4.068/06

Subcategorias	Unidades de Registro	Unidades de Contexto
a) Legislação habitacional	Avanços na legislação habitacional	“A única coisa que eu vi um avanço foi alguma (...) lei na área de habitação” (E1).
b) Comissão de Loteamento	Consta uma Comissão de Loteamento. (Ressalta-se uma limitação dessa pesquisa se encontrou ao não entrevistar o presidente da comissão, o que conferiria mais justiça a esta análise. É necessário levar em conta esta observação antes de estabelecer conclusões precipitadas).	A gente conseguiu montar essa comissão (...) pra aprovação de loteamento porque (...) a gente levantou no PDP que (havia) muitos loteamentos irregulares (E1) (P - E (...) tem alguma Comissão de Loteamentos? (...) E a comissão, ela faz algum trabalho em relação ao Plano Diretor?) “Não, ela não respeita o Plano Diretor. (E14) (P- Existe uma Comissão de Loteamento que veio do PDP, não é isso?) “Sim, a Comissão de Loteamento. (...) Ela faz a vistoria no local, né... vê a documentação todinha se tá (...), se tá perfeita, né? Se tá tudo em dia.” (E17)
c) Mapa oficial do Município	Elaboração do Mapa Oficial do Município	“(O Mapa Oficial do Município) tem ajudado muito até questão de nomenclatura de ruas que a gente não tinha uma coisa muito bem feita (...) foi um trabalho que deu um subsídio (...) pra poder organizar, de certa forma”. (E1)

Continua...

...Continuação.

<p>d) Livro "Plano Diretor de São João del Rei" e material produzido.</p>	<p>Elaboração do livro "Plano Diretor de São João del Rei" e do material a ele relacionado.</p>	<p>“a gente conseguiu publicar um livro (...) contando sobre a participação popular. (...) A gente conseguiu arquivar (...) o material que contou a história do PDP, (...) as atas das reuniões, as fotografias, como que a participação aconteceu (...). Isso aí é uma história que a gente tem”. (E1);</p> <p>“Com relação ao PDP (...) a única coisa que eu tenho é o livro, né? (...) que volta e meia a gente tá dando uma olhada (...)”. (E5);</p>
<p>e) Mobilização e participação popular</p>	<p>Houve um movimento de mobilização e participação ao menos durante a elaboração do PDP.</p>	<p>“Na participação popular a gente conseguiu (...) pro nível da cidade, pela cultura, que era participação zero a gente conseguiu sair desse patamar de participação zero e chegamos até mais de 1% de participação da população nas reuniões. (...) As pessoas naquela ocasião falavam bastante do PDP. As pessoas conheciam”. (E1)</p>
<p>f) Plano Municipal de Saneamento Básico¹².</p>	<p>Em processo de elaboração (E10)</p>	<p>"O plano municipal de saneamento básico está em execução agora falta um ajuste (...) na questão da licitação (...)" (E10);</p>

Fonte: Dados da pesquisa

No Quadro 9, foram identificadas, portanto, seis subcategorias: legislação habitacional, Comissão de Loteamento, Mapa Oficial do Município, Livro "Plano Diretor de São João del Rei" e material produzido, mobilização e participação popular, e Plano Municipal de Saneamento Básico.

O avanço na legislação habitacional é confirmado a partir da análise documental. De acordo com os registros encontrados houve, após a elaboração do Plano Diretor de São João del Rei, a aprovação das leis: 4.124, de 30/05/07 – lei que cria o Conselho de Habitação; 4.192, de 21/05/08 – que estabelece a validade do cadastro de interessados programa habitacional da COHAB; 4.257, de 18/12/08, que cria o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; 4.414, de 19/03/10, que concede Isenção de IPTU para imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida. Nota-se, porém que as leis citadas têm como motivação muito mais uma dinâmica de

¹² Em relação aos itens “q”, “r” e “s” citados na Quadro 8, ressalta-se que está ocorrendo a elaboração do Plano de Saneamento Básico, que pode acoplar os três planos: de abastecimento, de drenagem e de esgotamento sanitário. De acordo com a Política Nacional de Saneamento Básico o conceito de saneamento envolve uma soma de quatro elementos: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem e o manejo de águas pluviais e o manejo de resíduos sólidos. Esta é a linha que vem sendo adotada pela Secretaria Nacional de Saneamento Básico, do Ministério das Cidades há alguns anos. Para um aprofundamento sobre este dado basta conferir a página do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=110

exigências do Sistema Nacional de Habitação do que propriamente uma relação com o Plano Diretor, não se podendo assim considerá-la como decorrência deste plano.

No caso da Comissão de Loteamento, esta seguiu o fluxo: a aprovação do Plano Diretor levou à confecção da Lei de Parcelamento do Solo. Esta lei, por sua vez, conduziu à elaboração de uma comissão que analisasse as solicitações de novos loteamentos na prefeitura. Parece haver aqui o núcleo central das atividades relacionadas ao Plano, uma vez que este trabalho seguiu uma sequência coerente e efetiva de implementação e direcionamento da questão urbana do município, apesar de não haver prosseguido. A Comissão de Loteamento foi instituída pelo Decreto Municipal nº 3.631, no ano de 2008.

No processo de elaboração do Plano Diretor, no ano de 2006, ocorreu o levantamento de informações e de mapas disponíveis em relação ao município. Esses mapas foram atualizados e disponibilizados à comunidade pela Secretaria de Governo a partir do ano de 2008.

O livro Plano Diretor de São João del Rei e o material produzido em sua elaboração, foi publicado também no ano de 2008 pela mesma secretaria. Os relatórios técnicos deste plano foram disponibilizados em um DVD interativo. Trata-se de um referencial importante que deu publicidade ao trabalho realizado, no momento em que foi disponibilizado à comunidade.

A mobilização e participação popular citadas no Quadro 9, ítem d, confirmam-se na análise do relatório das Leituras Comunitárias¹³ do Plano Diretor disponível no DVD interativo.

Comenta-se, por fim, o último ítem do Quadro 9, ou seja, o Plano Municipal de Saneamento Básico que estabelece relação com o Plano Diretor pelo fato de trabalhar em si as áreas de esgotamento sanitário, drenagem pluvial e abastecimento (ítem “q”, “r” e “s” do Quadro 8). Este plano faz parte da dinâmica de trabalho adotada pelo Ministério das Cidades a qual estabelece que os municípios somente poderão receber do Governo Federal recursos relacionados ao saneamento básico se possuírem o Plano Municipal de Saneamento Básico.

¹³ Nome dado às reuniões da equipe de elaboração do Plano Diretor com as comunidades. Foram, de acordo com o Livro do Plano Diretor, vinte e três ao todo.

Diante do exposto nos quadros 8 e 9, foi possível identificar e descrever a maioria dos instrumentos de implementação do Plano Diretor Participativo de São João del Rei. Identificou-se que cinco instrumentos, ou seja, 13% do total, foram implementados; um instrumento (3%) estava, à época da pesquisa, em elaboração e vinte e nove instrumentos, ou seja, 74% do total, não foram implementados ou revisados.

No entanto, não foi possível obter informações precisas sobre todos os instrumentos, nem a partir do conhecimento dos respondentes nem através da pesquisa documental no caso dos instrumentos: Lei de Zoneamento Municipal Ecológico, Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Turismo e o Plano Municipal de Proteção Legal e Preservação dos Bens móveis, imóveis e imateriais. A soma destes planos correspondem a 10% dos instrumentos de planejamento.

Retoma-se a **Proposição 2ª**:

É possível identificar e descrever os instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor Participativo (PDP) que estão sendo implementados no município.

Diante da impossibilidade de descrever todos os instrumentos previstos e sua implementação, **aceita-se parcialmente a 2ª Proposição.**

4.3 Relação dos planos plurianual, diretor e estratégico com a rotina diária da gestão pública

Esta seção é dedicada aos estudos dos esforços de institucionalização do planejamento público do município de São João del Rei e apresenta-se organizada de acordo com cada grupo de esforços, conforme foi definido na metodologia.

Em cada um dos grupos de esforços, as respostas dos entrevistados serão analisadas em três categorias (no caso de haverem sido encontrados nas entrevistas): **a) esforços de institucionalização**: o que foi, é ou está sendo realizado para institucionalizar o planejamento; **b) Omissões (ou indiferenças) quanto à institucionalização**: o que não foi ou não está sendo realizado, não contribuindo assim com a institucionalização e; **c) barreiras à institucionalização**: ações ou forças contrárias à institucionalização.

Dentro de cada um desses três temas, foram organizadas as unidades de registro, agrupadas de acordo com as contribuições dos respondentes. Estas unidades de

registro servem de referência ao grupo de respostas como poderá ser verificado no Quadro 10 e seguintes.

4.3.1 Grupo 1: Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização

A análise das proposições a seguir tem por objetivo identificar os esforços que foram ou estão sendo estabelecidos no sentido de regulamentar, normatizar e perenizar o planejamento municipal, através da previsão de procedimentos, ações e condutas, bem como o estabelecimento de rotinas ou criação de hábitos, tendo em vista o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento Plano Plurianual e Plano Diretor Participativo.

Proposição 3ª: Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para normatizar e definir a conduta e as ações dos planejadores/gestores públicos municipais; os procedimentos e processos; a definição ou determinação de executores específicos; e a distribuição de atividades específicas com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

O quadro 10 e seguintes referem-se aos esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização. Identificou-se que um grupo de esforços foi realizado para este fim e também que, existem omissões e até mesmo barreiras que impedem ou dificultam a institucionalização dos instrumentos de planejamento.

Quadro 10: Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Normatização e definição da conduta e ação dos planejadores	“Eu uso ele no meu dia-a-dia na área de convênios. (...) eu tenho que entrar (...) no sistema pra ver se tá lançado a rubrica que eu tô pedindo da contrapartida, do recebimento (...) ele tem que estar lá dentro (...) tanto do PPA quanto da LOA”. (E2)
Procedimentos e processos	<p>“(…) na minha área que é a de convênios (...) tem que ser feito uma programação, pelo menos uma estimativa (...). Então nós estamos em 2012 pra 2013, nós já fizemos a nossa LDO, né? e também lá em 2009, quando nós fizemos o PPA nós colocamos lá, mais ou menos o valor de recurso que a gente poderia tá recebendo, tanto do governo federal quanto do governo estadual. Então a gente trabalha em cima de PPA e LDO. Por que? Eu não posso receber um recurso (...) se não está lançado lá no PPA e na LDO (como) que eu iria receber esse recurso?” (E2)</p> <p>“(…) esse pessoal que tá chegando agora (gestão 2013-2016) (...) quando eles forem montar o PPA, eles tem que pensar assim “ó gente... o que que nós vamos conseguir do governo federal? o que que nós vamos tentar conseguir do governo estadual? e tem que lançar lá, porque se não tiver lançado lá, a gente não tem condição de trabalhar. A gente não tem condição de tá recebendo esse recurso, entendeu?” (E2)</p>

Continua...

<p>Procedimentos e processos (cont.)</p>	<p>(Descrição do processo de compras governamentais:) “os secretários fazem o pedido, tá certo? esse pedido vai para o setor de compras, o setor de compras vai à contabilidade, que vem no controle interno, nós vamos olhar se aquela despesa está de acordo com o PPA e com a LDO, tá certo? e aí liberamos para ser realizado o empenho. Então isso é o dia-a-dia, (...) é um movimento normal (...) do município, então sempre que for fazer uma compra, tem que passar pelo setor de compras, depois vem para o Controle interno, Controle interno verifica se tem dotação orçamentária, se aquela despesa está na LDO, está (...) no PPA, se não estiver, aí tem que abrir o crédito especial, só depois disso ela vem aqui, aí vai pra contabilidade, a contabilidade faz o empenho aí (...) vem a mercadoria, e gera o pagamento, isso é normal ocorrer. É a rotina, é uma rotina do (...) município, todas as Prefeituras, tem que ter essa rotina, tá? inclusive temos um programa de contabilidade, que ela(e) dá toda essa rotina pra gente, se não passar nessa rotina, o programa não faz o empenho”. (E7)</p>
<p>Executores específicos</p>	<p>“Tem (designação de pessoas). É o (nome) (...) até 2012 era ele... era ele que era a pessoa responsável pelo PPA, a LDO. (...) A LOA já é o secretário de planejamento”. (E2)</p> <p>“O PPA eu comecei a fazer o PPA desde 1992, na administração (1989-1992). Daí pra cá de quatro em quatro anos, é elaborado o PPA”. (E7);</p>

Fonte: Dados da pesquisa

É existente a noção de obrigatoriedade na consulta do PPA. Isto indica que há um esforço no sentido de normatizar a ação e a conduta dos planejadores públicos. Há uma evidência na fala do entrevistado E2:

“(...) **eu tenho** que entrar (...) no sistema pra ver se tá lançado a rubrica que eu tô pedindo da contrapartida, do recebimento (...) ele tem que estar lá dentro (...) do PPA quanto da LOA. (E2)”

Quanto a executores específicos, evidenciou-se que no município havia um indivíduo responsável pela elaboração do PPA. Trata-se de um servidor contratado que desde o ano de 1992 tomou a condução deste trabalho.

“O PPA eu comecei a fazer o PPA desde 1992, na administração (1989-1992). Daí pra cá de quatro em quatro anos, é elaborado o PPA”. (E7)

“Tem (designação de pessoas). É o (nome) (...) até 2012 era ele... era ele que era a pessoa responsável pelo PPA (...)”. (E2)

Ressalta-se que este servidor não compõe o quadro de servidores efetivos do município. Portanto, a certeza da permanência deste servidor se restringia ao ano de 2012. Isto indica que, embora esteja havendo um esforço de coordenação, este esforço está ameaçado ao se fixar a partir de apenas um servidor, com o agravante de que o mesmo ocupa um cargo comissionado da prefeitura.

Quanto aos esforços de estabelecimento de processos e procedimentos, consta a visão de que os planejadores necessitam respeitar o que está estabelecido no PPA. Isso indica que os procedimentos internos relacionados ao orçamento já fazem parte da rotina diária mesmo que apenas dos setores como Secretaria de Planejamento e Setor de Convênios.

“(…) Então a gente trabalha em cima de PPA e LDO. Por que? Eu não posso receber um recurso (..) se não está lançado lá no PPA e na LDO (como) que eu iria receber esse recurso?” (E2)

“(Descrição do processo de compras governamentais:) “os secretários fazem o pedido, tá certo? esse pedido vai para o setor de compras, o setor de compras vai à contabilidade, que vem no controle interno, nós vamos olhar se aquela despesa está de acordo com o PPA e com a LDO, tá certo? e aí liberamos para ser realizado o empenho. Então isso é o dia-a-dia, (..) é um movimento normal (..) do município.” (E7)

Ao mesmo tempo, o gestor responsável pela elaboração do PPA identifica este procedimento como comum a todas as prefeituras, não se restringindo assim, ao caso da prefeitura de São João del Rei. Pode-se explicar estes procedimentos comuns a partir da análise da legislação federal que estabelece as normas para o uso do PPA nos municípios.

“(…) é uma rotina do (..) município, todas as prefeituras, tem que ter essa rotina, tá? inclusive temos um programa de contabilidade, que ela(e) dá toda essa rotina pra gente, se não passar nessa rotina, o programa não faz o empenho.” (E7)

O Quadro 11, apresenta as omissões relativas à normatização, à rotinização, à ritualização e à perenização.

Quadro 11: Omissões quanto à normatização, à rotinização, à ritualização e à perenização

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Esquecimento</p>	<p>(PPA e o PDP) é a mesma. Não tem. (...) embora tenha contemplado algumas diretrizes, ninguém remete”. (E1)</p> <p>“No momento que o prefeito (...) sancionou a lei (do PDP e) a sociedade também se omitiram”. (E3)</p> <p>“O município tem o PPA e tem o PDP, só que eles são pouco considerados, levados em consideração”. (E4)</p> <p>“(…) Na nossa rotina não se fala em PPA. Não sei porque, na verdade (...), mas não se fala”. (E5)</p>

Continua...

...Continuação.

	<p>“(O PDP) já deve ter (sido) esquecido; são poucas as pessoas que falam do Plano Diretor entendeu? deixou até de comentar lá nas entidades que eu represento sobre esse Plano Diretor. Vez por outra quando a gente vê uma crise, por exemplo, no trânsito, no saneamento básico é que a gente lembra do Plano Diretor, mas não é uma coisa que é falada diariamente”. (E16)</p> <p>“é, o que eu vejo é o seguinte, que no dia-a-dia o Plano Diretor (...) ele é completamente esquecido, né (...) ele é completamente ignorado”. (E19)</p>
--	---

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação às omissões ou indiferenças (categoria b), verifica-se que nas demais secretarias municipais não ligadas à área financeira, o PPA e o PDP não fazem parte da rotina diária da administração municipal:

“Tendo ou não tendo (o PPA e o PDP) é a mesma. Não tem. (...) embora tenha contemplado algumas diretrizes, ninguém remete”. (E1)

“O município tem o PPA e tem o PDP, só que eles são pouco considerados, levados em consideração”. (E4)

“(...) Na nossa rotina não se fala em PPA. Não sei porque, na verdade (...), mas não se fala”. (E5)

“(O PDP) já deve ter (sido) esquecido; são poucas as pessoas que falam do Plano Diretor entendeu? (...)”. (E16)

“(...) é, o que eu vejo é o seguinte, que no dia-a-dia o Plano Diretor (...) ele é completamente esquecido, né (...) ele é completamente ignorado”. (E19)

Estas falas dos entrevistados, não ligados à área financeira da prefeitura, reforçam a visão de que o PPA e o PDP são instrumentos de planejamento que objetivam cumprir apenas às exigências legais e que foram esquecidos nos demais setores da prefeitura.

O Quadro 12 elenca, por sua vez, as barreiras à normatização, à rotinização, à ritualização e à perenização.

Quadro 12: Barreiras à normatização, à rotinização e à perenização

Falta de planejamento	<p>“(A administração) (...) fica muito na questão assim prática: "o que precisa hoje?". Tudo é o hoje, sabe? eles trabalham muito com o hoje. O que eu sinto é a falta de planejamento mesmo. Ninguém quer saber o que que vai acontecer amanhã. Hoje a nossa necessidade é fazer um decreto uma portaria (...) é assim que a administração funciona, entendeu?” (E1)</p> <p>“(...) porque algumas estruturas não foram bem conduzidas.(...) o secretário ele precisa priorizar aquilo que é mais importante e aquilo que é demanda (que) vem no dia a dia, então acaba ficando voltado pra aquelas coisas e o planejar mesmo ele fica em segundo plano quando ele na verdade ele deveria estar em primeiro”. (E1)</p>
------------------------------	--

Continua...

<p>Falta de Planejamento (cont.)</p>	<p>“PDP (...) é um projeto que não tem fim (...) é um projeto pra uma vida toda, (...) então ele é contínuo só que eu acho parou que acabou. "Entregamos o produto... pronto. Acabou o trabalho". E não é. É um processo contínuo, porque a gente tem essa dificuldade de entender essa questão do planejamento e é por isso que a cidade tá do jeito que tá, né? Falta planejamento em todas as áreas”. (E1)</p>
<p>Desconhecimento (por parte dos servidores e da população)</p>	<p>“(…) Com relação ao PDP nunca nós tomamos nem conhecimento... A única coisa que eu tenho é o livro, (...) do PDP que volta e meia a gente tá dando uma olhada, mas nada de rotina de trabalho atual assim, atuante nenhuma”. (E5)</p> <p>“Não existe. Não existe nem pra gente, muito menos pra população que fica mais longe ainda porque a gente aqui dentro da Prefeitura não tem esse conhecimento (...) do PPA ou da LDO (...). Como é que a população vai ter? (...) (A dinâmica com o PPA e PDP) É burocracia. (...)”. (E8)</p> <p>“(P- e o Setor de Urbanismo?) “o urbanismo, coitado do urbanismo, não deve tá sabendo de nada, não sabe nem o que que é o Plano Diretor” (E9)</p> <p>“(…) no Plano Diretor então, eu comecei a ter muito mais acesso ao Plano Diretor, quando eu passei a participar dos programas habitacionais, ali a junto à Secretaria de Governo, naquele momento eu comecei a ter acesso a essa discussão (...) mas eu não acho que seja uma coisa que no dia-a-dia do funcionalismo como um todo, as pessoas tenham plena consciência ou até mesmo conhecimento desses instrumentos de gestão”. (E11)</p> <p>Entrevistada disse que não o utiliza o PDP como instrumento de trabalho porque ele não tem parâmetros específicos (urbanísticos), apenas diretrizes. (E12)</p> <p>“(…) Os secretários não sabem (a respeito do PPA e do PDP), não tem planejamento a maioria deles. Infelizmente nem isso eles respeitam, tá?! E o poder Legislativo não fiscaliza”. (E14)</p>
<p>Participação (dificuldades)</p>	<p>“participação popular não existe, tá? assim no dia a dia não, só como a gente já falou quando você tem um evento (...) Não há esse hábito aqui (...). Pra ter participação popular eu acredito que você tem que criar o hábito disso acontecer, não adianta você me chamar pra uma festinha, só no final do ano na sua casa. “vem aqui vem participar comigo dia do fim de ano”, isso tem que ser um hábito, isso tem que ser como se fosse um almoço, de todo dia ter esse tipo de atitude”. (E10)</p> <p>“Fica na mão do prefeito (...) É ele quem mantém todo esse recurso (do orçamento). É ele quem decide, pra onde vai, o que que vai fazer, o que que não vai. Então tá aí claro pra mim a barreira em relação à participação popular. Não tem o que se falar”. (E13)</p>
<p>Centralização</p>	<p>“É característica do prefeito, centralizadora, então todo recurso financeiro tá na mão dele, ninguém faz nada. Ninguém tem autonomia pra fazer nada, (...) tem que buscar, ver com ele, se ele não concordar não faz, sem dinheiro ninguém faz nada, então não adianta, dinheiro só ele”. (E10)</p> <p>“Olhando para o orçamento, eu posso perceber qual a intenção do Executivo. quando você olha para o orçamento em si você verifica o seguinte as secretarias não tem nenhum recurso quase zero, né?... ela só tem recurso pra folha de pagamento e uma mecharia pra pra consumo. Tudo fica centralizado, então, na mão do Executivo. Então (...) especificamente os secretários não tem poder nenhum. (...) Fica na mão do prefeito (...) É ele quem mantém todo esse recurso”. (E13)</p>

Continua...

Centralização (cont.)	“Isso é independente da gestão, isso não é uma característica específica de São João del-Rei, eu acho que isso é uma característica estrutural, né, das cidades brasileiras, das gestões urbanas, enfim, da gestão do território, não só da gestão urbana, mas a gestão do território, mesmo do território rural, enfim, das florestas, dos recursos naturais, né, uma gestão extremamente centralizada, oligarquizada, excludente, vide Belo Monte (...)” (E19)
Ausência de Integração (entre os diversos planos)	“Agora essa relação nos planos, elas também são muito fragmentadas, elas não se comunicam entre si não, não existe assim encadeamento das propostas, de forma um atender o outro né, fragmento mesmo, (em) partes (...)”. (E10)
Interesses particulares	“O Plano Diretor, ele existe de um lado e de outro lado existe gestão urbana. A gestão urbana, ela é capturada e comandada pelos interesses de sempre, interesse do capital imobiliário, né, interesse especulativo, de valorização de determinadas regiões, os interesses das classes médias, das classes altas tipo, é preservação, manutenção das suas condições de (...) urbanidade das áreas que elas habitam, né? (...) o tempo inteiro a Prefeitura gasta (...) os poucos recursos que tem, fazendo reforma nas praças centrais, passando asfalto em cima de asfalto, ou fazendo manutenção da precária rede de esgoto da cidade, mesmo no centro, tapando, concertando, remendando buraco, (...) é aí que vai o dinheiro, o pouco dinheiro que a Prefeitura (tem)”. (E19)

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme foi disposto no Quadro 12, evidenciou-se a presença no município de uma cultura não voltada ao planejamento, não havendo, portanto, um plano de trabalho que oriente os servidores e as secretarias. O foco encontra-se voltado para a resolução de problemas imediatos:

“(A administração) (...) fica muito na questão assim prática: "o que precisa hoje (...). Ninguém quer saber o que vai acontecer amanhã. (...) o secretário ele precisa priorizar aquilo que é mais importante (...) no dia a dia, (...) e o planejar (...) fica em segundo plano (...)”. (E1)

Há ainda a identificação da falta de conhecimento por parte da população e por parte dos servidores, inclusive secretários, quanto aos instrumentos de planejamento PPA e PDP. É o que apontam os entrevistados:

“(...) Com relação ao PDP nunca nós tomamos nem conhecimento.(...) nada de rotina de trabalho atual assim, atuante nenhuma”. (E5)

“Não existe nem pra gente, muito menos pra população que (...) não tem esse conhecimento (...) do PPA ou da LDO (...)”. (E8)

“(...) (O) Plano Diretor (...) eu não acho que seja uma coisa que no dia-a-dia do funcionalismo como um todo, as pessoas tenham plena consciência ou até mesmo conhecimento desses instrumentos de gestão”. (E11)

“(…) Os secretários não sabem (a respeito do PPA e do PDP), não tem planejamento a maioria deles”. (E14)

Este fator constitui uma grande barreira, pois não há como considerar um instrumento de planejamento como orientador para o trabalho na rotina diária sem conhecê-lo, sem identificar qual é a sua proposta, quais são as suas metas e como com ele se deve trabalhar.

Outra barreira identificada na visão dos entrevistados se concentra na ausência de espaço de hábito de participação popular no município:

“participação popular não existe, tá? assim no dia a dia não, só como a gente já falou quando você tem um evento (…) Não há esse hábito aqui (…)”. (E10)

“Fica na mão do prefeito (…) É ele quem decide (…)Então tá aí claro pra mim a barreira em relação à participação popular. Não tem o que se falar”. (E13)

Também foi identificada a característica centralizadora do Executivo no que tange à concentração de decisões e de recursos na pessoa do prefeito. É ele quem determina os rumos do município a partir da alocação orçamentária. Esta é uma barreira substancial ao estabelecimento efetivo do sistema de planejamento municipal, uma vez que é essa característica centralizadora que comanda as prioridades e não os planos efetuados. Desta forma, sucateia-se o planejamento municipal. Ressaltam-se as falas:

“É característica do prefeito, centralizadora, então todo recurso financeiro tá na mão dele, ninguém faz nada. Ninguém tem autonomia pra fazer nada, (…) se ele não concordar não faz, sem dinheiro ninguém faz nada, então não adianta, dinheiro só ele”. (E10)

“Quando você olha para o orçamento em si você verifica o seguinte as secretarias não tem nenhum recurso quase zero, né?... ela só tem recurso pra folha de pagamento e uma mecharia pra pra consumo. Tudo fica centralizado, então, na mão do Executivo”. (E13)

“Isso (a centralização) é independente da gestão, isso não é uma característica específica de São João del-Rei, eu acho que isso é uma característica estrutural, né? das cidades brasileiras (…)”. (E19)

Houve a sinalização da dificuldade de interação dos planos municipais.

“Agora essa relação nos planos, elas também são muito fragmentadas, elas não se comunicam entre si não, não existe assim encadeamento das propostas, de forma um atender o outro né, fragmento mesmo, (em) partes (…)”. (E10)

Como foi trabalhado no capítulo Fundamentação Teórica, há um arcabouço enorme de instrumentos de planejamento municipal. Um desafio ao município estudado é exatamente integrar os vários instrumentos municipais que se encontram, de acordo com o entrevistado E10, fragmentados.

A última barreira identificada se refere ao estabelecimento do Plano Diretor. Para o entrevistado E19, há uma lógica de interesses particulares do capital imobiliário que se contrapõe a todo momento com a lógica dos interesses comunitários. De acordo com o entrevistado, a prioridade dos investimentos públicos no município, são os interesses particulares.

“O Plano Diretor, ele existe de um lado e de outro lado existe gestão urbana. A gestão urbana, ela é capturada e comandada pelos interesses de sempre, interesse do capital imobiliário, né, interesse especulativo, de valorização de determinadas regiões, (...) o tempo inteiro a Prefeitura gasta (...) os poucos recursos que tem, fazendo reforma nas praças centrais, passando asfalto em cima de asfalto, ou fazendo manutenção da precária rede de esgoto da cidade, mesmo no centro, tapando, concertando, remendando buraco, (...) é aí que vai o dinheiro, o pouco dinheiro que a Prefeitura (tem)”.
(E19)

Retoma-se a **Proposição 3ª**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para normatizar e definir a conduta e as ações dos planejadores/gestores públicos municipais; os procedimentos e processos; a definição ou determinação de executores específicos; e a distribuição de atividades específicas com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Conforme foi descrito, existem esforços de normatização e rotinização, através do estabelecimento de executores específicos, através da fixação de procedimentos de trabalho e a partir da normatização da ação dos executores, no caso específico do Plano Plurianual.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), a institucionalização envolve o processo de tornar obrigações e processos sociais como normas nos pensamentos e na ação dos indivíduos. Desta forma, verifica-se que, no caso do Plano Plurianual, existe, de fato, um processo de institucionalização dado a partir do estabelecimento de normas e definições.

Entretanto, não foram identificados esforços de normatização no caso do Plano Diretor Participativo. Não se constatou a designação de um setor específico para

levar em frente a sua implementação. Não houveram atividades determinadas a fim de implementá-lo. Além disso, não se verificou a designação de pessoas responsáveis por suas atividades.

Assim sendo, **aceita-se parcialmente a proposição 3**, uma vez que foram identificados esforços de normatização e rotinização apenas no caso do Plano Plurianual.

Prossegue-se a análise dos esforços de normatização, rotinização e perenização a partir da apreciação da quarta proposição:

Proposição 4ª: Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para tornar um hábito e rotina perenes e independentes do mandato político instalado o trabalho com os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, inclusive através do desenvolvimento das estruturas vigentes - sejam físicas, humanas, ou logísticas - relacionadas a esses planos.

No Quadro 13, são elencadas as opiniões dos entrevistados relacionadas aos esforços de habitualização e perenização dos instrumentos de Planejamento PPA e PDP.

Quadro 13: Esforços de habitualização e perenização

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Forças destinadas à confecção do PDP</p>	<p>A elaboração (do PDP) começou bem, (...) e a gente tinha uma secretaria pra fazer esse trabalho. Foi criado o Núcleo Gestor que previa a participação de outros órgãos fora da Prefeitura também, além da... governamental e não governamental, também Ministério Público e (do) Conselho da Cidade que também fazia parte do Núcleo Gestor. Então foi um trabalho que contou aqui com uma equipe multidisciplinar. (E1)</p> <p>(O Núcleo Gestor) foi uma comissão criado pra poder elaborar, fiscalizar e implementar o plano e funcionou bem. O grupo era um grupo bastante diversificado, com (...) pessoas com várias formações isso facilitou muito porque a gente tinha uma visão mais ampla do processo. (...) E era um grupo que tinha muita vontade que pegou firme eu acho que saiu um produto dentro do possível, um produto maravilhoso. (E1)</p>
<p>Participação Popular</p>	<p>Na participação popular a gente conseguiu uma participação... pro nível da cidade, pela cultura, que era participação zero a gente conseguiu sair desse patamar de participação zero... e chegamos até mais de 1% de participação da população nas reuniões...o planejamento de mobilização social foi... foi muito interessante(...) e naquele momento aconteceu e fluiu bem. (E1)</p> <p>(houve no período 2005-2008) a criação e posse (de conselhos). Você pode criar, o que muitos prefeitos fazem, cria e apresenta leis de criação, a diferença tá em criar e dar posse, dar posse é dar liberdade de participação, de opinião, de discutir com ele. (E10)</p>

Continua...

Participação Popular (cont.)	Só no governo (2005-2009) teve um nível maior de participação popular. Os outros não. (...) O PPA também teve uma discussão. Não era adequada, não era ideal, mas foi um governo participativo. Em relação a esse governo atual, totalmente diferente. (E14)
Evolução de estruturas e procedimentos	<p>eu...eu considero que evoluiu muito, (...) claro que não nós estamos no ideal e nunca vamos ter uma situação de ideal, até porque se você tiver uma situação de ideal, você entrou na zona de conforto e nenhuma zona de conforto é boa (...) (mas), o que pode observar é que houve uma evolução muito grande né, do respeito aos planos, das normatizações, da evolução da Prefeitura, então houve, mas ainda falta. (E10)</p> <p>eu acho que isso aí tá ligado à forma de administrar, por exemplo (o prefeito anterior – gestão 2005-2008) valorizou muito o funcionalismo público, ele valorizou os projetos, deu uma guinada na Prefeitura muito forte, principalmente na parte social (...). Quando você vem pra administração atual agora (2009-2012), você vê uma queda nisso e uma acentuação no asfaltamento da cidade, (...) uns noventa por cento da Prefeitura foi esse. (...) na época (da gestão 2005-2008) (...) a participação popular era maior do que esta, bem maior, muito mais participativa porque ele deu posse aos conselhos né? nesse período agora ficou tudo parado (...) embora não há limitação, não há bloqueio disso, mas também num há...num há um interesse em fazer (E10)</p>
Hábito	<p>Eu sou uma das únicas que volto sempre no PDP. Eu sou uma das que sempre volto e falo com o pessoal, porque eles nem tem conhecimento. Às vezes acontece alguma coisa, de algum pedido chegar até a gente e aí eu verifico se “não gente, o PDP prevê isso dessa e dessa forma.” (E1)</p> <p>A gente que participou tá torcendo aí para que seja implementado novamente o Plano Diretor (...). (E4)</p>
Perenização	(Nesses 20 anos de trabalho com o PPA) foi tranquilo, a rotina é a mesma (...) depende muito também do prefeito (...) mas o prefeito não pode fazer nada que não esteja (...) no PPA, tá? a rotina é a mesma. (E7)

Fonte: Dados da pesquisa

No caso do Plano Diretor Participativo, foram identificados esforços durante sua elaboração, momento em que o plano foi cercado de cuidados:

“A elaboração (do PDP) começou bem, (...) tinha uma secretaria pra fazer esse trabalho. Foi criado o Núcleo Gestor que previa a participação de outros órgãos fora da Prefeitura também, (...), também Ministério Público e (do) Conselho da Cidade que também fazia parte do Núcleo Gestor (que) foi uma comissão criada pra poder elaborar, fiscalizar e implementar o plano e funcionou bem”. (E1)

Verificou-se um desenvolvimento da participação popular no planejamento do município, especialmente na gestão 2005-2008. Neste período foram criados conselhos, conselheiros foram empossados e também ocorreu a elaboração do PDP e do PPA contando com a participação popular. Na percepção dos entrevistados:

“pro nível da cidade, pela cultura, que era participação zero a gente conseguiu sair desse patamar de participação zero. (...) naquele momento aconteceu e fluiu bem.” (E1)

“(houve no período 2005-2008) a criação e posse (de conselhos). (...) dar posse é dar liberdade de participação, de opinião, de discutir (...)” (E10)

“Só no governo (2005-2009) teve um nível maior de participação popular (...). O PPA também teve uma discussão. Não era adequada, não era ideal, mas foi um governo participativo (...)” (E14)

Há a opinião de que, embora não se tenha uma estrutura ideal, há sempre uma evolução constante de estruturação, de normatização e de consulta pelos planos. Trata-se da visão, por exemplo, de E10:

“Eu considero que evoluiu muito, (...) claro que não nós estamos no ideal e nunca vamos ter uma situação de ideal, (...) (mas) o que pode observar é que houve uma evolução muito grande do respeito aos planos, das normatizações, da evolução da Prefeitura (...)” (E10)

No caso do PPA, aponta-se para a perenidade uma vez que já está estabelecida uma rotina de trabalho por cerca de 20 anos e esta é respeitada pelo prefeito.

“(Nesses 20 anos de trabalho com o PPA) (...) a rotina é a mesma. (...) o prefeito não pode fazer nada que não esteja (...) no PPA, a rotina é a mesma.” (E7)

O Quadro 14 apresenta os relatos quanto a barreiras à habitualização e perenização.

Quadro 14: Barreiras à habitualização e à perenização

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Descontinuidade	<p>“olha, eu avalio da seguinte maneira (...) que primeiro a gente teve um ganho (...) quando a gente tinha uma equipe de pessoas que tava preocupada em instituir esses mecanismos né, eu acho que teve uma fase até da gestão (2005-2008) que foi uma fase bastante proveitosa em relação a uma constituição desses instrumentos de gestão. eu acho que isso aí num pode desconsiderar e falar que não foi feito nada, não, foi feito né? eu acho que isso aí é muito importante, mas infelizmente eu acho que no período imediatamente posterior, em que a gente precisaria ter a consolidação disso tudo, esse período foi perdido.” (E11)</p> <p>“a gente já tem uma dificuldade em avanços eu acho no âmbito da gestão municipal de São João Del-rei, eu acho que isso (...) vem de uma longa data de um período anterior (às gestões 2005-2008; 2009-2012), mas então tem esses altos e baixos, não me parece que a gente consiga pegar e ter uma linha de crescimento, de desenvolvimento, que dê para amarrar a construção de uma política ou a consolidação de uma política, a partir do que, da construção de um plano né, plurianual, depois a observância desse plano, a construção do Plano Diretor e depois a observância desse Plano Diretor. Então eu acho que a gente peca nesse aspecto, parece que a gente tem umas ações que elas avançam num determinado momento e depois elas se perdem no momento posterior.</p>

Continua...

Descontinuidade (cont.)	(...) não há uma continuidade nas ações que envolvem o pensar e o planejar a cidade, né, e eu acho...do meu ponto de vista, pelo menos a visão que eu tenho de planejamento, é justamente de algo que garante essa continuidade, que garante os desdobramentos posteriores né, o plano, ele amarra algumas coisas, ele assegura pra gente o que, que a gente vai ter algo, que se tá fazendo hoje, pensando no amanhã, isso que eu acho que a gente num tem conseguido, efetivar aqui em São João del-Rei.” (E11)
------------------------------------	---

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto a barreiras à habitualização e perenização dos planos PPA e PDP foi possível identificar a questão da descontinuidade. Desta forma, são perdidos recursos e esforços pelo fato de uma iniciativa não ter continuidade diante da mudança de gestão. Talvez aqui esteja exatamente constatada a ausência de uma visão compartilhada de futuro por parte dos diferentes políticos e da população, além de uma indiferença quanto ao planejamento, uma vez que, quando se há um compartilhamento de visões e o uso dos instrumentos de planejamento, possivelmente se reduzirá a abertura a modismos.

“não me parece que a gente consiga pegar e ter uma linha de crescimento, de desenvolvimento, que dê para amarrar a construção de uma política ou a consolidação de uma política, a partir do que, da construção de um plano né, plurianual, depois a observância desse plano, a construção do Plano Diretor e depois a observância desse Plano Diretor. Então eu acho que a gente peca nesse aspecto, parece que a gente tem umas ações que elas avançam num determinado momento e depois elas se perdem no momento posterior. (...) não há uma continuidade nas ações que envolvem o pensar e o planejar a cidade, né, e eu acho...do meu ponto de vista, pelo menos a visão que eu tenho de planejamento, é justamente de algo que garante essa continuidade, que garante os desdobramentos posteriores né, o plano, ele amarra algumas coisas, ele assegura pra gente o que, que a gente vai ter algo, que se tá fazendo hoje, pensando no amanhã, isso que eu acho que a gente num tem conseguido, efetivar aqui em São João del-Rei”.
(E11)

Para Oliver (1997) as atividades institucionalizadas tendem a ser duradouras, socialmente aceitas e resistentes à mudança. (OLIVER, 1997, apud GUERREIRO & PEREIRA, 2006). No caso do PPA, identificou-se essa perenidade, ou seja, mesmo com o passar do tempo este plano ainda é consultado e aceito, inclusive restringindo até mesmo algumas ações dos prefeitos municipais.

Observação similar não pôde ser feita em relação ao PDP, pois evidenciou-se que este instrumento não foi consolidado a partir de normas e ações habituais que o tornassem perene e independente de mandato político instalado.

Em resumo, hajam ocorrido esforços que poderiam levar à perenização do Plano Diretor, estes limitaram-se a um determinado período, ou seja, não foram continuados devido à mudança de governos. No caso do Plano Plurianual, há a presença de esforços de perenização.

Retoma-se a **Proposição 4ª**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para tornar um hábito e rotina perenes e independentes do mandato político instalado o trabalho com os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, inclusive através do desenvolvimento das estruturas vigentes - sejam físicas, humanas, ou logísticas - relacionadas a esses planos.

Desta forma aceita-se parcialmente a proposição 4ª, uma vez que nenhum indício de esforços de perenização do Plano Diretor do município foi identificado.

4.3.2 Grupo 2: Esforços promovedores de significados e interpretações

A análise das proposições a seguir tem por objetivo identificar os esforços que foram ou estão sendo estabelecidos no sentido promover significados e interpretações comuns, ou generalizadas, não só pelos que desempenham funções relacionadas ao Plano Diretor e Plano Plurianual, mas também no caso de novos indivíduos inseridos na estrutura municipal, conforme o estabelecido na proposição 5.

Proposição 5ª: Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os significados ou tipificações inerentes às ações dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, sejam generalizadas e compartilhadas por todos e não só pelos que as desempenham, inclusive no caso de novos indivíduos inseridos nesta realidade.

O Quadro 15 elenca os esforços promovedores de significados e interpretações encontrados no município.

Quadro 15: Esforços promovedores de significados e interpretações

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Entendimento (apesar de estar concentrado em setores específicos)</p>	<p>“o que o que a gente percebe é que alguns segmentos da Prefeitura, por exemplo, a contabilidade conhece bem o PPA (...) alguns setores conhecem mais aquela lei porque lidam com ela.” (E1)</p> <p>“Agora do pessoal dos servidores (...) eles entendem porque cada um no seu setor usa demais (o PPA), né? Compras usa direto, nós usamos direto, a contabilidade usa direto. A gente lida diretamente com isso.” (E2)</p>

Continua...

<p>Entendimento (apesar de estar concentrado em setores específicos) (cont.)</p>	<p>“eu acho que existem pessoas que já tem incluído na sua agenda a questão da participação, nos diversos movimentos sociais e até de cunho religioso, que a gente tem aqui em São João, eu acho que essas pessoas, elas já têm uma capacidade maior de entender, de compreender a importância de se estar participando e interferindo na dinâmica dessas...de conselhos né, da elaboração de planos e por aí a fora (...)” (E11).</p>
---	--

Fonte: Dados da pesquisa

Como pode ser visto no Quadro 15, de acordo com três entrevistados, há a opinião de que exista o compartilhamento de significados em relação ao PPA e ao PDP. Porém, observa-se que este conhecimento compartilhado a cerca dos planos estudados encontra-se concentrado nos indivíduos que com eles trabalham ou em indivíduos que são interessados e buscam por si mesmos o entendimento a respeito dos planos ora tratados:

“O que o que a gente percebe é que alguns segmentos da Prefeitura, por exemplo, a contabilidade conhece bem o PPA (...) alguns setores conhecem mais aquela lei porque lidam com ela”. (E1)

“(o) pessoal dos servidores (...) eles entendem porque cada um no seu setor usa demais (o PPA), né? Compras usa direto, nós usamos direto, a contabilidade usa direto. A gente lida diretamente com isso”. (E2)

“Eu acho que existem pessoas que já tem incluído na sua agenda a questão da participação, nos diversos movimentos sociais e até de cunho religioso, que a gente tem aqui em São João, eu acho que essas pessoas, elas já têm uma capacidade maior de entender, de compreender a importância de se estar participando e interferindo na dinâmica dessas...de conselhos né, da elaboração de planos e por aí a fora (...)” (E11).

Em contraposição aos esforços promovedores de significados e interpretações encontrados no município estão às barreiras à construção das tipificações ou significados comuns, conforme descrito no Quadro 16.

Quadro 16: Barreiras à promoção de significados e interpretações comuns

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Ausência de promoção</p>	<p>“Como ninguém fala nisso, é difícil pra população, mas se houvesse conforme houve na época que tava sendo montando o Plano Diretor, (...) estava fácil da população entender, tanto é que onde teve participação o pessoal aprendeu rapidamente e (...) o plano ficou até muito bom.” (E4)</p>
<p>Desconhecimento (população e servidores)</p>	<p>“Eu acho que isso ainda não é bem claro na idéia nem do servidor, nem da população. Eles não sabem do poder que tem na participação popular ou a consciência do que é cada plano, cada lei dessas. Eles não entendem a importância e até aonde isso pode levar.” (E1)</p>

Continua...

<p>Desconhecimento (população e servidores)</p> <p>(cont.)</p>	<p>“conhecem mais aquela porque lidam com ela, mas também não fazem questão que os outros entendam. Entendeu? É o monopólio do conhecimento. Sabe aquela coisa? "Eu sou importante se eu souber sozinho... então eu não vou compartilhar o meu conhecimento com ninguém, porque aí eu perco a minha importância". Eu acho que a nível de servidor funciona bem assim.” (E1)</p> <p>“eu acho que a população quase que não entende, não sabe o que que é um PPA. Por mais que a gente explique, eu acho que eles não conseguem entender. Agora do pessoal dos servidores sim, eles entendem porque cada um no seu setor usa demais, né? Compras usa direto, nós usamos direto, a contabilidade usa direto. A gente lida diretamente com isso.” (E2)</p> <p>“Eu acredito que 90% da população sanjoanense não tenha conhecimento do PDP. E a maioria dos servidores públicos municipais também não (sabem) como que realmente funciona ou como deveria funcionar o PDP. Como deveria ser feito o trabalho” (E3)</p> <p>“ninguém, é muito difícil, (...) o pessoal (a população) não vai saber o que que é, Plano Plurianual, imagina.” (E7)</p> <p>“pode perguntar qualquer servidor aí dentro, não sendo o pessoal da contabilidade, o pessoal de compras, e o pessoal do controle interno, e do planejamento, se perguntar o que que é PPA, não vão saber não, te garanto que não, e nem na contabilidade, se perguntar, por exemplo, um menina lá, qualquer uma lá, sem ser o (noem) e o (nome), que são os mais antigos, o que é o PPA, não vão saber falar não, também a mesma coisa, na compras.” (E7)</p> <p>“por exemplo, outro dia mesmo expliquei pra minha esposa que existe o Plano Plurianual e as leis orçamentárias anuais, ela não tinha conhecimento, então eu acho que, por exemplo, quase noventa e nove por cento da população num sabe nada disso.” (E9)</p> <p>“Há um desconhecimento muito grande, tanto da população e até mesmo dos servidores em geral com relação a essas ferramentas. Não se divulga essas ferramentas.” (E13)</p> <p>“Não, não. Foram sempre portas fechadas a um grupinho pequenininho. Pra você ter idéia olha o servidor... a Secretaria de Planejamento, Orçamento, ta?! Só tem um servidor efetivo nesses 4 anos.” (E14)</p> <p>“É, não tem não. E essa é outra questão também da falta esclarecimento, divulgação maior pra própria população, do que que seria isso (os planos).” (E15)</p> <p>“Não conseguem entender não.” (E18)</p>
<p>Desconhecimento e ausência de prática política</p>	<p>“Bom, eu penso que, de uma maneira geral, (...) do ponto de vista da população, há um desconhecimento profundo do Plano Diretor, de toda a legislação, de todas as possibilidades institucionais, um desconhecimento profundo. Esse desconhecimento ele advém não só da falta de informação, mas é também ligada a uma ausência, de uma prática política, de acionar esses instrumentos legais e cobrar a sua realização, que por sua vez tá ligada a várias coisas, entre elas, os esquemas clientelistas aos quais eu me referia, então essa população, é uma população que lida com enormes carências econômicas, informacionais, né, tem dificuldade de gestão do tempo, né, pra poder se informar, participar, com uma jornada de trabalho estafante (...)” (E19)</p>

Treinamentos (inexistência e necessidade de capacitação)	<p>“Não existe. Não existe treinamento, né?” (E2)</p> <p>“eu acho que a próxima gestão, (...) vai ter que capacitar todo o funcionalismo público da Prefeitura (...). Tá todo mundo desatualizado, então, o cara vai chegar aqui vai ficar perdido também, pessoa que entrar hoje pra trabalhar na Prefeitura, ela vai ficar perdida” (E9)</p>
---	--

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto às barreiras descritas, identifica-se que o entendimento não é comum aos servidores e nem à população. Há, conforme aponta o entrevistado E4, a falta de promoção do PDP. Em sua opinião, se houvesse uma maior divulgação deste plano, haveria, por consequência, uma aprendizagem facilitada.

“Como ninguém fala nisso, é difícil pra população, mas se houvesse conforme houve na época que tava sendo montando o Plano Diretor, (...) estava fácil da população entender, tanto é que onde teve participação o pessoal aprendeu rapidamente e (...) o plano ficou até muito bom.” (E4)

Consonante a esta observação realizada pelo entrevistado E4, foi encontrada a opinião de que há no município o desconhecimento dos planos PPA e PDP por parte da população e dos próprios servidores. Desta forma, não há como surgirem interpretações comuns dos planos.

“Eu acho que isso ainda não é bem claro na idéia nem do servidor, nem da população”. (E1)

“eu acho que a população quase que não entende, não sabe o que que é um PPA. (...) Agora do pessoal dos servidores sim, eles entendem porque cada um no seu setor usa demais, né? Compras usa direto, nós usamos direto, a contabilidade usa direto. A gente lida diretamente com isso”. (E2)

“Eu acredito que 90% da população sanjoanense não tenha conhecimento do PDP. E a maioria dos servidores públicos municipais também não (sabem) como que realmente funciona ou como deveria funcionar o PDP.” (E3)

“pode perguntar qualquer servidor aí dentro, não sendo o pessoal da contabilidade, o pessoal de compras, e o pessoal do controle interno, e do planejamento, se perguntar o que que é PPA, não vão saber não, te garanto que não (...)”. (E7)

“(...) eu acho que, por exemplo, quase noventa e nove por cento da população num sabe nada disso.” (E9)

“Há um desconhecimento muito grande, tanto da população e até mesmo dos servidores em geral com relação a essas ferramentas. Não se divulga essas ferramentas.” (E13)

“É, não tem não. E essa é outra questão também da falta esclarecimento, divulgação maior pra própria população, do que que seria isso (os planos).” (E15)

“Não conseguem entender não.” (E18)

Corroborando com a constatação do desconhecimento a respeito dos planos e seus conteúdos, cita-se o relato do entrevistado E19 que trata da ausência de uma prática política que, para além do conhecer/desconhecer o Plano Diretor, indica, de certa forma, a pobreza política da população.

“Bom, eu penso que, de uma maneira geral, (...) do ponto de vista da população, há um desconhecimento profundo do Plano Diretor, (...). Esse desconhecimento ele advém não só da falta de informação, mas é também ligada a uma ausência, de uma prática política (...)”. (E19)

Por fim, a última barreira aos esforços de interpretação comum se encontra na ausência de treinamentos e formação de funcionários. Necessita-se, portanto, da capacitação e treinamento de funcionários.

“Não existe treinamento, né?” (E2)

“eu acho que a próxima gestão, por exemplo, o prefeito ele vai ter que capacitar todo o funcionalismo público da Prefeitura (...)”. (E9)

Para Berger e Luckmann (2005), para que ocorra a institucionalização é necessário que as tipificações ou interpretações a respeito de um determinado fenômeno sejam compartilhadas, ou seja, comuns. Dessa forma, para que os instrumentos de planejamento sejam institucionalizados, é necessária a presença de interpretações comuns por parte dos servidores e da população.

De acordo com os dados obtidos nas entrevistas trabalhadas anteriormente aponta-se que no município de São João del Rei o entendimento dos planos Diretor e Plurianual não são compartilhados pelos servidores e nem pela população. Dessa forma não há como garantir a institucionalização a partir dos esforços promovedores de significados e interpretações.

No caso de novos indivíduos inseridos nessa estrutura, conclui-se que seguirão o mesmo rumo de desinformação, pois que o ambiente não reforçará os conceitos dos planos Diretor e Plurianual.

Retoma-se a **Proposição 5ª**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os significados ou tipificações inerentes às ações dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, sejam generalizadas e compartilhadas por todos e não só pelos que as desempenham, inclusive no caso de novos indivíduos inseridos nesta realidade.

Tendo em vista que não estão sendo desenvolvidos esforços a fim de promover o entendimento e a generalização dos conteúdos e significados do Plano Plurianual e do Plano Diretor do município, **rejeita-se a proposição 5ª**.

4.3.3 Grupo 3: Esforços promovedores de valorização

A análise das proposições a seguir tem por objetivo identificar os esforços que foram ou estão sendo estabelecidos no sentido de valorizar os instrumentos de planejamento municipal Plano Plurianual e Plano Diretor Participativo. Tem-se a **Proposição 6ª**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP sejam valorizados pelo(s) grupo(s) que os constituíram ou o(s) grupo(s) que com eles interagem, de tal forma que mesmo diante da proposição de medidas que visem a eficiência e o baixo custo, ainda assim esses instrumentos perpetuarão como a via mais adequada aos gestores e servidores municipais, resistindo assim ao “teste de infusão de valor”.

Os quadros 17 e 18 tratam, respectivamente, dos esforços e das barreiras encontradas quanto à valorização dos planos PPA e PDP.

Quadro 17: Esforços promovedores de valorização

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Valorização por novos indivíduos	“(é valorizado?) Sim, assim num universo de 20, umas 5 pessoas. (...) (pelos) mais novos que entraram agora com uma formação acadêmica melhor. Então são pessoas que vieram do último concurso. Os outros não querem nem saber falar disso. Servidor antigo também esses aí você nem precisa nem mexer. Parece que ficaram estagnados mesmo, ou já perderam a esperança de fazer a diferença, de mudar. Não sei qual motivo, mas esses que vieram desse concurso, que vieram com uma formação acadêmica melhor.” (E1)

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com os dados obtidos nas entrevistas, a valorização dos instrumentos de planejamento PPA e PDP está se fazendo crescente a partir dos indivíduos mais novos, ou seja, servidores inseridos recentemente na estrutura da prefeitura municipal. De acordo com a entrevistada E1, este olhar mais cuidadoso para com os instrumentos de planejamento está se dando devido à formação universitária dos neo-servidores públicos municipais.

“(é valorizado?) Sim, assim num universo de 20, umas 5 pessoas. (...) (pelos) mais novos que entraram agora com uma formação acadêmica melhor. Então são pessoas que vieram do último concurso (...). (Eles) vieram com uma formação acadêmica melhor.” (E1)

Quadro 18: Barreiras à valorização

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Não é valorizado</p>	<p>“Não. Não são valorizados, se eles fossem eles seriam colocados em prática, né?! Eu acho que eles fizeram tudo muito bonitinho pra deixar guardado, né?! Mas não é colocado em prática, né?! Então acho que a maior prova de desvalorização é aí”. (E6)</p> <p>“É importante, mas não é valorizado. Se usar mesmo, fizer seguir o Plano Diretor e tal, eu acho que o desenvolvimento da cidade seria bem melhor”. (E9)</p> <p>“(Para ela) o políticos e servidores não veem a regulamentação como importante, senão já o teriam feito” (E12)</p> <p>“Não. Nenhuma das partes valoriza isso (servidores e sociedade civil organizada)”. (E15)</p> <p>Olha eu particularmente acho extremamente importante, inclusive para que você possa planejar as ações, (...) pra curto prazo e pra longo prazo. Eu particularmente enxergo dessa forma. Mas os poderes constituídos não estão preocupados com isso não (...)”. (E16)</p>
<p>Falta de estímulos</p>	<p>“É um grupo reduzido, mas eu acho que esse grupo que participa dos movimentos sociais vai valorizar, e aqueles que não tem conhecimento, mas que vierem a tomar conhecimento vão abraçar a causa”. (E4)</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação às barreiras, conforme consta no Quadro 18, os instrumentos PPA e PDP parecem não ser valorizados, na opinião de alguns entrevistados. Isso se comprovaria pelo simples argumento de que, se os instrumentos fossem valorizados já estariam implementados. O entrevistado E16 reclama da indiferença do Poder Público quanto à valorização dos planos.

“Não. Não são valorizados, se eles fossem eles seriam colocados em prática, né?! (...) Então acho que a maior prova de desvalorização é aí”. (E6)

“É importante, mas não é valorizado”. (E9)

(Para a entrevistada) o políticos e servidores não veem a regulamentação como importante, senão já o teriam feito.” (E12)

“Não. Nenhuma das partes valoriza isso (servidores e sociedade civil organizada)”. (E15)

“Olha eu particularmente acho extremamente importante (...) mas os poderes constituídos não estão preocupados com isso não (...)”. (E16)

Para Philip Selznick (1971) o processo de institucionalização se dá ao incutir valores, não se restringindo apenas a aspectos técnicos. Em outras palavras, tomando como referência os planos estudados, haveria a institucionalização se os grupos

estabelecessem um relacionamento não só técnico com os planos, mas também quando os valorizassem e os tomassem como importantes.

Basta retomar a fala dos entrevistados para verificar que não houve a promoção de esforços de valorização. No caso do planejamento de São João del Rei, este não resistiria ao “teste de infusão de valor”.

Retoma-se a **Proposição 6^a**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para que os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP sejam valorizados pelo(s) grupo(s) que os constituíram ou o(s) grupo(s) que com eles interagem, de tal forma que mesmo diante da proposição de medidas que visem a eficiência e o baixo custo, ainda assim esses instrumentos perpetuarão como a via mais adequada aos gestores e servidores municipais, resistindo assim ao “teste de infusão de valor”.

Uma vez que não foram identificados esforços de valorização **rejeita-se a Proposição 6.**

4.3.4 Grupo 4: Esforços promovedores da estrutura organizacional

A análise das proposições a seguir tem por objetivo identificar os esforços que foram ou estão sendo estabelecidos no sentido promover e adequar a estrutura organizacional aos instrumentos de planejamento municipal Plano Plurianual e Plano Diretor Participativo.

Proposição 7^a: Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos sinalizando a vontade de reestruturação, de revisão, ou de conformação nas estruturas vigentes com os instrumentos de planejamento PPA, LDO e o PEM; o monitoramento para acompanhar a possibilidade de mudanças; o consenso dos decisores quanto a esse assunto; e mesmo a adoção de estruturas de pequena duração a fim de resolver problemas; em todos os casos no intuito de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento.

O Quadro 19 demonstra os esforços que foram realizados nas estruturas da prefeitura a fim de promover os instrumentos de planejamento PPA e PDP.

Quadro 19: Esforços promovedores da adequação na estrutura organizacional

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Conformação nas estruturas	<p>“Na medida do possível... ele (prefeito) foi dando melhor estrutura pro funcionário poder tá trabalhando, através de equipamento, através de cursos, porque pelo menos na nossa área aqui, na área de convênios, nós fizemos bastante curso (...) nas outras, eu não tenho como te responder. Quer dizer, ele deu toda infra-estrutura pra gente com computadores, com xerox,(...) em sistemas e isso tava pedido dentro do PPA e foi cumprido. (...) Condições pra trabalhar, né?” (E2)</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Dessa forma, identificou-se o investimento destinado a garantir melhores condições estruturais no trabalho com o PPA:

“Na medida do possível... ele (prefeito) foi dando melhor estrutura pro funcionário poder tá trabalhando, através de equipamento, através de cursos, porque pelo menos na nossa área aqui, na área de convênios, nós fizemos bastante curso (...) Quer dizer, ele deu toda infra-estrutura pra gente com computadores, com xerox,(...) em sistemas e isso tava pedido dentro do PPA e foi cumprido. (...) Condições pra trabalhar, né?” (E2)

Por sua vez, o Quadro 20 elenca as contribuições dos entrevistados quanto às omissões de institucionalização da estrutura organizacional.

Quadro 20: Omissões na institucionalização da estrutura organizacional

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Esquecimento	<p>“Acho que não teve nenhuma influência direta do PDP. A estrutura é feita é... sem um estudo das leis existentes, então eu acho que não seguem nenhum parâmetro do PDP. É feito de acordo com que eles acreditam que seja a melhor estrutura. Alguns porque precisam ter mais cargos de secretário, outros porque precisam ter menos cargos de secretários, então a estrutura é feita muito de forma política do que mesmo de forma prática”. (E1)</p> <p>“Fizeram a secretaria de políticas urbanas (...) (Meio Ambiente e Política Urbana), uma coisa assim, mas abandonaram tudo, não tomaram nem conhecimento”. (E4)</p> <p>“Se houve alguma coisa, foi por coincidência, e não vi, nem a própria administração que vai entrar (gestão 2013-2016) pegar o Plano Diretor, (e dizer) “vamo fazer um alinhamento, das nossas necessidades em relação ao Plano Diretor”, eu não vejo isso, eu vejo decisões políticas, não decisões técnicas e políticas, eu vejo decisões políticas, então, o prefeito pensa de uma forma, e aplica daquela forma, sem verificar (o plano)”. (E10)</p> <p>“Não, nada.(...) Não teve nada (disso)”. (E15)</p> <p>“É, só que não foi executado nada do PDP, não”. (E17)</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação às indiferenças ou omissões, constatou-se que não houve relação alguma das estruturas adotadas pela gestão 2009-2012 com o intuito de estabelecer o Plano Diretor:

“Acho que não teve nenhuma influência direta do PDP. A estrutura é feita é... sem um estudo das leis existentes, então eu acho que não seguem nenhum parâmetro do PDP.” (E1)

“Fizeram a secretaria de políticas urbanas (...) (Meio Ambiente e Política Urbana), uma coisa assim, mas abandonaram tudo, não tomaram nem conhecimento.” (E4)

“Se houve alguma coisa, foi por coincidência, e não vi, nem a própria administração que vai entrar (gestão 2013-2016) pegar o Plano Diretor, (e dizer) “vamo fazer um alinhamento, das nossas necessidades em relação ao Plano Diretor”, eu não vejo isso, eu vejo decisões políticas, não decisões técnicas e políticas, eu vejo decisões políticas, então, o prefeito pensa de uma forma, e aplica daquela forma, sem verificar (o plano).” (E10)

“Não, nada.(...) Não teve nada (disso).” (E15)

Por fim, foram identificadas barreiras à adequação na estrutura organizacional. Estas barreiras foram descritas no Quadro 21.

Quadro 21: Barreiras à adequação na estrutura organizacional

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Ausência de apoio e de estrutura administrativa/ interesses outros</p>	<p>“Foi criado o Conselho da Cidade, mas o Conselho da Cidade não tinha apoio administrativo por parte da Prefeitura”. (E4)</p> <p>“Não, não vi nada nesse sentido. Nada. Nem mesmo na estrutura, na estrutura da própria Prefeitura. No organograma. Eu não vi isso no organograma... se você consultar o plano, tanto o PDP, quanto o PPA, ou coisa qualquer, você não vê isso estabelecido. O organograma é mais ou menos montado pra abrigar interesses e esses interesses não são os interesses que estão previstos nesses planos. Você não vê uma secretaria alocada pra poder cumprir o plano ou coisa qualquer”. (E13)</p> <p>“Na Prefeitura hoje praticamente não existe. Alí faltam pessoas competentes no lugar certo pra poder tá elaborando (...) e não existe isso na Prefeitura hoje. No Setor de Engenharia que seria o responsável pelo PDP esses loteamento aprovados, (...) praticamente não funciona e o que eles até barram, mas chega no prefeito e ele vai lá... ele assina e libera e acaba que fica elas por elas”. (E15)</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Identificou-se como barreira à implementação dos planos PPA e PDP a forma como a estrutura organizacional foi realizada, não garantindo condições de implementação aos planos:

“Não, não vi nada nesse sentido. Nada. Nem mesmo na estrutura, na estrutura da própria Prefeitura. No organograma. (...) se você consultar o plano, tanto o PDP, quanto o PPA, ou coisa qualquer, você não vê isso estabelecido. O organograma é mais ou menos montado pra abrigar interesses e esses interesses não são os

interesses que estão previstos nesses planos. Você não vê uma secretaria alocada pra poder cumprir o plano ou coisa qualquer”. (E13)

“Na Prefeitura hoje praticamente não existe. Alí faltam pessoas competentes no lugar certo pra poder tá elaborando (...) e não existe isso na Prefeitura hoje. No Setor de Engenharia que seria o responsável pelo PDP esses loteamentos aprovados, (...) praticamente não funciona e o que eles até barram, mas chega no prefeito e ele vai lá... ele assina e libera e acaba que fica elas por elas”. (E15)

Tolbert e Zucker (2010), ao descreverem a institucionalização das organizações, fazem referência a todo momento aos esforços de estabelecimento de estruturas. Trata-se, portanto, de algo fundamental à institucionalização, inclusive no caso dos planos ora tratados. Retoma-se a **Proposição 7^a**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos sinalizando a vontade de reestruturação, de revisão, ou de conformação nas estruturas vigentes com os instrumentos de planejamento PPA, LDO e o PEM; o monitoramento para acompanhar a possibilidade de mudanças; o consenso dos decisores quanto a esse assunto; e mesmo a adoção de estruturas de pequena duração a fim de resolver problemas; em todos os casos no intuito de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento.

Tendo em vista a ausência de esforços de adequação de estruturas do Plano Diretor do município e o relato do desenvolvimento de estruturas para atender apenas ao Plano Plurianual e trabalhos a ele relacionados; **aceita-se parcialmente a Proposição 7.**

4.3.5 Grupo 5: Esforços promovedores de arranjos políticos internos

A análise das proposições a seguir tem por objetivo identificar os esforços que foram ou estão sendo estabelecidos no sentido de arranjos internos tendo em vista o desenvolvimento dos instrumentos de Planejamento Plano Plurianual e Plano Diretor Participativo.

Proposição 8^a: Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos por meio de arranjos políticos internos (o), de indivíduos facilitadores (u) e da promoção e o apoio cultural constante por parte de indivíduos e de grupos defensores (w) ambos visando o estabelecimento dos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

O Quadro 22 relata os esforços encontrados no município quanto a promoção de arranjos políticos internos, como segue.

Quadro 22: Esforços promovedores de arranjos políticos internos

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Facilitadores</p>	<p>“Eu sempre estou falando pras pessoas: “tem isso no PDP” ele precisa (...) deixar de ser uma lei morta ele tem que ter vida a gente tem que trabalhar com essa lei porque ela é importante.” (E1)</p> <p>“Eu sou uma das únicas que volto sempre no PDP. Eu sou uma das que sempre volto e falo com o pessoal, porque eles nem tem conhecimento. Às vezes acontece alguma coisa, de algum pedido chegar até a gente e aí eu verifico se “não gente, o PDP prevê isso dessa e dessa forma.” (E1)</p> <p>“No caso aqui quem faz mais isso é a Secretaria de Planejamento. É a única que vai atrás, dos secretários que batalha: “gente olha como que é importante, nós temos que lançar...” mais é a Secretaria de Planejamento, os outros não se envolvem não, nem a população. (Se referindo à elaboração do planejamento orçamentário).” (E2)</p> <p>“A gente que participou tá torcendo aí para que seja implementado novamente o Plano Diretor, inclusive no Facebook eu tenho colocado isso aí de vez em quando pra não deixar esquecer.” (E4)</p> <p>“O grupo, que eu te falei, é esse aqui: controle interno, planejamento e a contabilidade, tá? nem o prefeito participa. (...) tem (também) um professor (nome) ele participa de todas audiências do (PPA).” (E7)</p> <p>“Existem algumas pessoas dentro da Prefeitura que tem essa contribuição perfis que a gente vê que a pessoa tá sempre engajada em alguma luta, em alguma questão assim pra pode divulgar, chamar, falar (e indica nomes).” (E8)</p>
<p>Promoção cultural constante</p>	<p>“Eu acho que quem tava mais voltado mesmo, tava investindo nesses instrumentos, eu acho que era o pessoal que tava trabalhando na Secretaria de Governo e não sobrou ninguém daquela época né?” (E11)</p> <p>“Tem vários aqui. Tem o Instituto Apoiar, (...) Amas Del-Rei, tem dois conselhos muito atuantes: Saúde e Patrimônio Histórico. São os dois conselhos mais fortes mais tradicionais, né? Todos eles tem em torno de 30 anos.” (E14).</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Dentre os esforços apontados no Quadro 22, destaca-se a atuação de indivíduos facilitadores que promovem os planos Plurianual e Diretor a partir não de motivações organizacionais, mas sim de motivações pessoais e de compromisso com a promoção da estrutura. É o caso dos entrevistados:

“eu sempre estou falando pras pessoas: “tem isso no PDP” ele precisa (...) deixar de ser uma lei morta ele tem que ter vida a gente tem que trabalhar com essa lei porque ela é importante”. (E1)

“No caso aqui quem faz mais isso é a Secretaria de Planejamento. É a única que vai atrás, dos secretários que batalha: “gente olha como que é importante, nós temos que lançar...” mais é a Secretaria de Planejamento, os outros não se envolvem não, nem a população. (Se referindo à elaboração do planejamento orçamentário)” (E2)

“Existem algumas pessoas dentro da Prefeitura que tem essa contribuição. Perfis que a gente vê que a pessoa tá sempre engajada em alguma luta, em alguma questão assim pra poder divulgar, chamar, falar (indica nomes)”. (E8)

Por parte da sociedade foram identificadas algumas entidades, tais como ong’s, conselhos gestores de políticas públicas, além de se contar também com iniciativas individuais.

“Tem vários aqui. Tem o Instituto Apoiar, (...) Amas Del-Rei, tem dois conselhos muito atuantes: Saúde e Patrimônio Histórico. São os dois conselhos mais fortes mais tradicionais, né? Todos eles tem em torno de 30 anos.” (E14);

“A gente que participou tá torcendo aí para que seja implementado novamente o Plano Diretor, inclusive no Facebook eu tenho colocado isso aí de vez em quando pra não deixar esquecer”. (E4)

O Quadro 23, por sua vez, relaciona as omissões em relação à promoção de arranjos políticos internos.

Quadro 23: Omissões em relação aos arranjos políticos internos

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Inexistência	<p>“Eu sempre estou falando pras pessoas: “tem isso no PDP” ele precisa (...) deixar de ser uma lei morta ele tem que ter vida a gente tem que trabalhar com essa lei porque ela é importante.” (E1)</p> <p>“Nessa gestão (2009-2013) não teve ninguém com esse porte não.” (E5)</p> <p>“Não consigo identificar ninguém.” (E6)</p> <p>“Não, não conheço. Não é do meu conhecimento que tenha ninguém disposto a fazer esse tipo de trabalho.” (E13)</p> <p>“Não (facilitadores) aqui é só na hora que vai ter que fazer o PPA, tem que fazer a LDO... tem que fazer o plano (...) e tal.” (E18)</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Apesar das duas descrições anteriormente expostas, relacionadas aos esforços, ainda assim alguns entrevistados alegaram não conhecer indivíduos facilitadores nem por parte da prefeitura e nem por parte da sociedade civil organizada como, por exemplo, os entrevistados:

“Não consigo identificar ninguém”. (E6)

“Não é do meu conhecimento que tenha ninguém disposto a fazer esse tipo de trabalho”. (E13)

No Quadro 24 são apontadas as barreiras à formação e consolidação dos arranjos políticos internos.

Quadro 24: Barreiras à institucionalização de arranjos políticos internos

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Fechamento do Poder Público	“Em 100% da população, de 5 a 10% tem conhecimento. Tem pessoas esclarecidas e tem vontade de trabalhar (...) só que infelizmente a Prefeitura, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, eles são muito fechados em discutir os problemas. (...) há uma distância muito grande entre Poder Legislativo, Executivo e o trabalhar em conjunto com a Sociedade”. (E3)
Falta de espaço aos servidores efetivos	<p>“(P- Dentro da Prefeitura também tem facilitadores?) Tem. Tem algumas pessoas lá que queiram trabalhar, só que infelizmente, talvez não há espaço. (...) tem muitos funcionários da Prefeitura, principalmente concursados que tem muita coisa a tirar de dentro pra fora e não tá mostrando a sua criatividade, a sua inteligência de criação, porque infelizmente os cargos comissionados, os cargos de confiança não deixam trabalhar. Hoje, hoje quem manda e desmanda na Prefeitura são os cargos de confiança.” (E3)</p> <p>“A gente tem pessoas competentes, bastante competentes que poderiam tá atuando nessas áreas só que elas não são reconhecidas pela administração atual. (...) Trabalham sempre querendo fazer a coisa certa, mas as coisas não acontecem.” (E15)</p>
Desmotivação de servidores (descrença)	“Não, eu vejo um grande número de funcionários interessados, com boa vontade, desejosos que isso aconteça, mas eu vejo descrentes, “porque que eu vou ser um facilitador, se eu sei que não vai ocorrer, se as decisões são políticas”. (E10)
Medo de compartilhar conhecimentos	<p>“Existem alguns momentos que a pessoa tem medo de divulgar por uma questão de deter um conhecimento pra ter uma vantagem (...) por um medo. Por exemplo, eu fui lá e fiz um curso de controle interno. Ao invés de eu chegar e divulgar, acabo segurando isso por um medo de perder esse conhecimento diferencial”. (E8)</p> <p>“Eu só vejo dificultadores, eu só vejo pessoas dificultando o negócio justamente pra num organizar, porque se a cosia for organizada né? acho que vai ter menos corrupção”. (E9)</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação às barreiras, conforme exposto no Quadro 24, constata-se que há o desejo por parte dos entrevistados (sejam eles membros da sociedade civil organizada ou não) de trabalhar com mais afinco nas demandas municipais, mas este desejo encontra oposição por parte do Poder Público e também por parte de alguns servidores. Destacam-se as falas dos entrevistados E3 e E15:

“Tem pessoas esclarecidas e (que) tem vontade de trabalhar (...) só que infelizmente a Prefeitura, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, eles são muito fechados em discutir os problemas. (...) há uma distância muito grande entre Poder Legislativo, Executivo e o trabalhar em conjunto com a Sociedade. (Dentro da Prefeitura tem facilitadores?) Tem. Tem algumas pessoas lá que queiram trabalhar, só que infelizmente, talvez não há espaço”. (E3)

“A gente tem pessoas competentes, (...) que poderiam tá atuando nessas áreas só que elas não são reconhecidas pela administração

atual. (...) Trabalham sempre querendo fazer a coisa certa mas as coisas não acontecem”. (E15)

Outro fator relevante classificado como barreira à prática da promoção cultural constante por parte dos facilitadores encontra-se, segundo o entrevistado E8, no medo de compartilhar conhecimentos:

“Existem alguns momentos que a pessoa tem medo de divulgar por uma questão de deter um conhecimento pra ter uma vantagem (...) por um medo. Por exemplo, eu fui lá e fiz um curso de controle interno. Ao invés de eu chegar e divulgar, acabo segurando isso por um medo de perder esse conhecimento diferencial”. (E8)

Na Teoria Institucional, especialmente nas contribuições de Tolbert e Zucker, há a descrição da importância da promoção cultural realizada pelos facilitadores ou defensores das estruturas, os “*champions*”. No caso do planejamento municipal de São João del Rei, identificou-se apenas esforços individuais neste sentido e não organizacionais. Dessa forma não se trata de um estímulo realizado por parte da prefeitura através de algum órgão.

Retoma-se a **Proposição 8^a**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos por meio de arranjos políticos internos (o), de indivíduos facilitadores (u) e da promoção e o apoio cultural constante por parte de indivíduos e de grupos defensores (w) ambos visando o estabelecimento dos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.

Conforme foi discutido, confirma-se a presença de indivíduos facilitadores e a promoção cultural constante, mas não se nota a presença de arranjos políticos internos. Assim sendo, **aceita-se parcialmente a proposição 8.**

4.3.6 Grupo 6: Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante

A análise das proposições a seguir tem por objetivo identificar os esforços que foram ou estão sendo estabelecidos no sentido de promover a aceitação do comportamento variante, tendo em vista o desenvolvimento dos instrumentos de Planejamento Plano Plurianual e Plano Diretor Participativo.

Proposição 9^a: Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para a acomodação das diversas lógicas institucionais e ou ambiguidades de pensamento, fruto dos diversos sistemas de crenças que afetam os indivíduos participantes aos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP.

O Quadro 25 apresenta a identificação dos esforços de aceitação do comportamento variante.

Quadro 25: Esforços de promoção da aceitação do comportamento variante

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Diálogo (durante a elaboração do PDP)	“O texto (do PDP) foi tranquilo. Na criação do PDP, houve sim alguns debates acalorados uns concordavam com alguma coisa (outros não), porque as idéias são diferente, né? Mas no final conseguiu juntar as idéias, conseguiu que fosse criado o PDP”. (E3)

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com o trecho apresentado, a partir da visão do entrevistado E3, a elaboração do Plano Diretor Participativo do município, foi um processo que envolveu um intenso diálogo e conseguiu, em seu resultado final, aglutinar as diferentes perspectivas a partir da negociação entre as partes. Trata-se da experiência mais marcante de debate democrático por parte da população, se comparadas as entrevistas coletadas na pesquisa.

O Quadro 26, por sua vez, elenca as barreiras à aceitação do comportamento variante.

Quadro 26: Barreiras à promoção da aceitação do comportamento variante

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
Preeminência da vontade do Executivo	“As coisas vem de cima pra baixo. E quando tentam fazer de forma participativa, por exemplo, o orçamento participativo que foi tentado uma vez (gestão 2005-2008) (...) como é que era feito aquilo lá? Eles iam e colhiam as informações: "o que vocês esperam do Poder Público?" pronto. A participação acabou ali. Agora o que que ele ia fazer com essas informações? Continuava fazendo o que eles acreditavam que era certo. "Ó, vocês falam a demanda, mas eu priorizo as ações, o Poder Público prioriza as ações". Então isso pra mim não é participação efetiva... porque eles tinham que também ter a participação na tomada de decisão. Porque senão não é participação”. (E1)
Política de benefícios individuais	“A política que tá sendo executada hoje, é uma política egoísta, não existe uma coisa pra resolver o problema, por exemplo, a população precisa de um exame. Então a pessoa em vez de brigar, do jeito que eu acho que seria a política certa, ter mais hospitais, mais médicos né? investir em saúde pública, a pessoa corre atrás do prefeito, de um secretário, de um vereador, consegue o exame dele né, às vezes ganha até dinheiro pra fazer numa particular e tal, consegue marcar o dele, resolver o problema dele, o resto da população fica desamparada, então é uma política egoísta, o cara tá desempregado, tá passando fome, vai lá e consegue uma cesta básica, lá na assistência social, aí resolveu o problema pontual, num resolve o problema geral”. (E9)

Continua...

<p>Política de benefícios individuais (cont.)</p>	<p>“Até mesmo a própria relação com a população em geral, se tornou uma relação com um acentuado nível de personalismo nas relações, e de clientelismo né? então eu acho que isso aí impactou de maneira bem negativa”. (E11)</p>
<p>Fragilidades do Diálogo</p>	<p>“O relacionamento com o Poder Público local é zero. O diálogo é zero”. (E13)</p> <p>“Da parte do Executivo praticamente não houve diálogo nenhum, porque primeiro que você não encontrava o prefeito na Prefeitura. Se você quisesse falar com ele tinha que procurar ele pela cidade, na casa dele no outro município. A Câmara Municipal ela não ouve os anseios da população ela defende o prefeito tá todo mundo na mão do prefeito. Então eles preferem fazer aquelas obras eleitoreiras do que tá ouvindo a população e vendo o que que realmente tá sendo necessário fazer naquele momento. E a população vai caindo em descrédito, porque ela vai cobra, cobra, cobra não acha amparo nenhum (...). (E15)</p> <p>“Hoje eu vejo uma falta de diálogo muito grande. Do executivo e da Câmara Municipal com relação a sociedade organizada. (...) O executivo (...) tem, assim como posso te dizer, falta sintonia com a sociedade organizada. Isso eu acho que as entidades representativas né, como é o caso aí da Associação Comercial. Às vezes pra se negociar alguma coisa de interesse dos empresários locais, a direção da associação comercial tem que em uma cidade vizinha onde que mora o prefeito, nem na Prefeitura ele marca presença entendeu? Eu acho isso um desrespeito pela cidade. Eu pelo menos me recuso a ir, eu nunca fui, porque eu acho que assuntos de interesse do município, tem que ser tratados no município e principalmente na Prefeitura. Então eu sempre me recusei assim, então eu sempre fui rebelde porque eu acho que é um desrespeito com a entidade. Por exemplo, no caso a Associação Comercial, é uma entidade que está completando 110 anos. Então de muitos trabalhos e de muitas conquistas aqui no nosso município; então merece um pouco de respeito por parte das autoridades daqui”. (E16)</p> <p>“Eu avalio que deveria ser melhor, né? Deveria ter mais participação da comunidade com o município, em todos os sentidos tanto com o pagamento das suas tarifas, IPTU e água e também de opiniões”. (E17)</p> <p>“É, eu acho que do ponto de vista da democratização dessas relações, e da gestão da cidade, péssimo, péssimo, mas até agora, esse diálogo era feito (...) na casa do prefeito, as pessoas iam lá, na casa do prefeito, eu fui lá pessoalmente, acompanhando um presidente de associação, fui duas vezes acompanhando o presidente da associação, as pessoas chegavam lá, faziam fila na porta da casa do prefeito seis horas da manhã, aí quando lá pras sete abria a porta, as pessoas entravam, sentavam na sala e ficavam esperando o prefeito acordar, tomar café, aí ele sentava na sala, cada um levantava e apresentava a sua reivindicação, o seu pleito, e ali o prefeito ia distribuindo, na medida do possível, o que ele achava que deveria distribuir, às vezes ele dava um cheque do próprio bolso, pra ajudar um sei lá, o presidente da associação da Padroeira, lá na periferia, né, às vezes dizia que, aquilo num dava pra fazer, às vezes prometia que ia fazer e num...por exemplo, um dia eu fui lá, com um presidente da associação das (Águas Gerais) e...pra cobrar né, porque haviam colocado umas manilhas lá, também, o diálogo é então, o diálogo, entre aspas, é tão intenso, tão democrático que é...as populações nem sabem o que que a Prefeitura vai fazer no bairro que elas habitam”. (E19)</p>

Fonte: Dados da pesquisa

No caso do município de São João del Rei, ocorreu a acomodação dos diversos interesses e pensamentos, mas não por meio do diálogo prefeitura-sociedade, mas sim pela contemplação da vontade exclusiva do Executivo municipal, como pode ser observado nos trechos destacados:

“As coisas vem de cima pra baixo. E quando tentam fazer de forma participativa, por exemplo, o orçamento participativo que foi tentado uma vez (gestão 2005-2008) (...) como é que era feito aquilo lá? Eles iam e colhiam as informações: "o que vocês esperam do Poder Público?" pronto. A participação acabou ali. Agora o que que ele ia fazer com essas informações? Continuava fazendo o que eles acreditavam que era certo. "Ó, vocês falam a demanda, mas eu priorizo as ações, o Poder Público prioriza as ações". Então isso pra mim não é participação efetiva, porque eles tinham que também ter a participação na tomada de decisão. Porque senão não é participação.” (E1)

“O relacionamento com o Poder Público local é zero. O diálogo é zero.” (E13)

“Da parte do Executivo praticamente não houve diálogo nenhum, porque primeiro que você não encontrava o prefeito na Prefeitura. Se você quisesse falar com ele tinha que procurar ele pela cidade, na casa dele no outro município. A Câmara Municipal ela não ouve os anseios da população ela defende o prefeito tá todo mundo na mão do prefeito. Então eles preferem fazer aquelas obras eleitoreiras do que tá ouvindo a população e vendo o que que realmente tá sendo necessário fazer naquele momento. E a população vai caindo em descrédito, porque ela vai cobra, cobra, cobra não acha amparo nenhum (...)”. (E15)

“Hoje eu vejo uma falta de diálogo muito grande. Do executivo e da Câmara Municipal com relação a sociedade organizada. (...) O executivo (...) tem, assim como posso te dizer, falta sintonia com a sociedade organizada.” (E16)

“Eu avalio que (o diálogo) deveria ser melhor, né? Deveria ter mais participação da comunidade com o município (...)”. (E17)

“É, eu acho que do ponto de vista da democratização dessas relações, e da gestão da cidade, péssimo (...)”. (E19)

Quanto à forma do relacionamento com a sociedade, houve também uma evidência para a resolução de problemas individuais a partir do personalismo e não um apontamento para políticas públicas universalizadas.

“A política que tá sendo executada hoje, é uma política egoísta, não existe uma coisa pra resolver o problema, por exemplo, a população precisa de um exame. Então a pessoa em vez de brigar, do jeito que eu acho que seria a política certa, ter mais hospitais, mais médicos né? investir em saúde pública, a pessoa corre atrás do prefeito, de um secretário, de um vereador, consegue o exame dele né, às vezes ganha até dinheiro pra fazer numa particular e tal, consegue marcar o dele, resolver o problema dele, o resto da população fica desamparada, então é uma política egoísta, o cara tá desempregado, tá passando fome, vai lá e consegue uma cesta básica, lá na assistência social, aí resolveu o problema pontual, num resolve o problema geral”. (E9)

“Até mesmo a própria relação com a população em geral, se tornou uma relação com um acentuado nível de personalismo nas relações, e de clientelismo né? então eu acho que isso aí impactou de maneira bem negativa”. (E11)

Friedland e Alford (1987) ressaltam que, no interior de uma mesma organização, existem diversas lógicas institucionais devido à variedade de pensamentos e crenças trazidos pelos indivíduos que desta organização participam. Para que ocorra a institucionalização é necessário que haja uma acomodação dessas diversas lógicas institucionais presentes. O processo natural para que isso ocorra se dá a partir do diálogo e da negociação. Retoma-se a **Proposição 9^a**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos para a acomodação das diversas lógicas institucionais e ou ambiguidades de pensamento, fruto dos diversos sistemas de crenças que afetam os indivíduos participantes aos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP.

Diante do exposto, nota-se que as diversas lógicas presentes na sociedade e na Prefeitura Municipal não tem encontrado um ponto comum a partir do diálogo entre as partes. Pelo que demonstra a fala dos entrevistados, a vontade dos políticos que compõem, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, tem preponderância frente aos anseios da comunidade. Desta forma **rejeita-se a Proposição 9**, visto que não estão sendo realizados esforços para acomodarem as diversas lógicas institucionais através do diálogo e da construção de um relacionamento equilibrado entre prefeitura e sociedade. Excetua-se o caso isolado da elaboração do Plano Diretor do município, conforme demonstrado no Quadro 25.

4.3.7 Grupo 7: Fontes ou autoria dos esforços realizados

A análise das proposições a seguir tem por objetivo identificar os esforços que foram ou estão sendo estabelecidos no sentido de promover o monitoramento e a imitação de procedimentos de outras fontes tendo em vista o desenvolvimento dos instrumentos de Planejamento Plano Plurianual e Plano Diretor Participativo.

Proposição 10^a: Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a imitação de procedimentos de outras fontes com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM, ainda que não haja definição ou determinação de executores específicos, ou distribuição de atividades específicas.

O sétimo grupo de esforços, ou seja, as fontes ou autorias dos esforços realizados (Quadro 27), indica que havia no município as seguintes fontes de inspiração como influência à municipalidade:

Quadro 27: Fonte ou autoria dos esforços realizados

Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>Pesquisa de outras realidades e conhecimentos já consolidados</p>	<p>“O PPA nós temos um livro na secretaria do município, do Ministério do Planejamento. Em cima desse livro, nós tiramos (referências) pra fazer.” (E7)</p> <p>“Eu acho que eu fiz várias leituras que eu acho que foram muito boas e que eu comecei a buscar, através daqueles referenciais experiências de outros lugares que tinham ações mais efetivas em termos de planejamento e desenvolvimento das ações do município, então tinha umas experiências interessantes em Campinas, tinha umas experiências interessantes em Porto Alegre, apesar, assim, de (serem) cidades com outra dimensão né, capital ou Campinas”. (E11)</p> <p>“O Instituto (Apoiar) vem pesquisando, vem acompanhando várias administrações. Então eu tenho um exemplo bem sucedido que eu gostei muito que aconteceu em Vitória há quatro anos atrás e que o prefeito acabou escrevendo um livro. Dentro desse livro ele coloca como é que ele fez o planejamento (...) me serviu também para embasar o que a gente vai defender em termos de planejamento”. (E13)</p>
<p>Experiências/repetição</p>	<p>“(Em relação ao planejamento orçamentário) 90% a gente baseia sempre no anterior. (...) a gente não vê em outro município porque a gente vê a nossa realidade (...) porque nos anteriores ele nos dá direitinho aqueles parâmetros”. (E2)</p> <p>“Ele é inspirado em cima do que os secretários pedem, em mil novecentos e noventa e dois, eu fiz o PPA sozinho, eu peguei o orçamento, vi o que que era a realidade do município, daí eu fiz o PPA de mil novecentos e noventa e dois. Eu fiz sozinho, não tinha comissão não, depois nos anos seguintes, (é) que foram criadas comissões”. (E7)</p> <p>“Eu participei em Juiz de Fora no Governo Tarcísio Delgado do PMDB, eu fazia avaliações das metas do orçamento participativo. Foi feito todo o planejamento em cima do orçamento participativo e ainda direcionava (...) 3% do orçamento do município pra fazer as necessidades principais que eles pedem”. (E14)</p>
<p>Obrigações legais</p>	<p>“(P-Você sabe se o PDP daqui foi baseado em algum lugar?) Oh, primeiro foi uma lei, né?” (E3)</p> <p>A inspiração é coercitiva. Normalmente o Governo Federal fala o seguinte, “se você não tiver o Plano Diretor, você não recebe dinheiro”. Aí todo mundo faz, “se você não tiver o Plano Plurianual, a gente vai mandar o prefeito pra cadeia”, “nós vamos punir os funcionários”. Então a inspiração é no país nosso, de modo geral, coercitiva. É um país que faz as coisas visando isso, a punição, nós temos uma legislação muito punitiva, sabe, num é de construção de entendimento, e democrático, que você enxergue os seus limites, mas tipo “se você não fizer isso, eu te puno”. (E10)</p>

Continua...

Cursos	Eu fiz um outro curso também, que eu tive acesso a um pessoal que era de Nova Lima uma experiência muito interessante de Nova Lima, sabe, assim, como eles tinham conseguido se organizar e desenvolver o município a partir dos planos e do plano plurianual mesmo né, e uma vinculação também com o plano diretor muito grande, em vários aspectos.” (E11)
---------------	--

Fonte: Dados da pesquisa

Pesquisa de outras experiências emergentes ou consolidadas: trata-se do monitoramento de outras realidades municipais que estejam buscando soluções para os mesmos problemas. As estruturas criadas podem ser compartilhadas por várias organizações que estão vivendo a mesma realidade (TOLBERT & ZUCKER, 2010). Cita-se o relato da elaboração do Plano Diretor:

“Eu acho que eu fiz várias leituras que eu acho que foram muito boas e que eu comecei a buscar, através daqueles referenciais experiências de outros lugares que tinham ações mais efetivas em termos de planejamento e desenvolvimento das ações do município, então tinha umas experiências interessantes em Campinas, tinha umas experiências interessantes em Porto Alegre, apesar, assim, de (serem) cidades com outra dimensão né, capital ou Campinas”. (E11)

“O Instituto (Apoiar) vem pesquisando, vem acompanhando várias administrações. Então eu tenho um exemplo bem sucedido que eu gostei muito que aconteceu em Vitória há 4 anos atrás (...) me serviu também para embasar o que a gente vai defender em termos de planejamento”. (E13)

Há, por parte dos entrevistados, identificação da inspiração em experiências pessoais anteriores e repetição do trabalho que já se domina. Essa experiência pode ocasionar o fechamento a novas possibilidades, mas, de toda forma, é algo positivo no sentido de compreender em si uma metodologia, além de incorporar conhecimentos.

“(Em relação ao planejamento orçamentário) 90% a gente baseia sempre no anterior. (...) a gente não vê em outro município porque a gente vê a nossa realidade (...) porque nos anteriores ele nos dá direitinho aqueles parâmetros.” (E2)

“Ele é inspirado em cima do que os secretários pedem, em mil novecentos e noventa e dois, eu fiz o PPA sozinho, eu peguei o orçamento, vi o que que era a realidade do município, daí eu fiz o PPA de mil novecentos e noventa e dois. (...) nos anos seguintes, (é) que foram criadas comissões.” (E7)

“Eu participei em Juiz de Fora no Governo Tarcísio Delgado do PMDB, eu fazia avaliações das metas do orçamento participativo (...)”. (E14)

Há também, apontamento da obrigatoriedade legislativa que se impõe aos municípios e a inspiração em cursos, como segue:

“(P-Você sabe se o PDP daqui foi baseado em algum lugar?) Oh, primeiro foi uma lei, né?” (E3)

“A inspiração é coercitiva. Normalmente o Governo Federal fala o seguinte, “se você não tiver o Plano Diretor, você não recebe dinheiro”. Aí todo mundo faz, “se você não tiver o Plano Plurianual, a gente vai mandar o prefeito pra cadeia”, “nós vamos punir os funcionários”. Então a inspiração é no país nosso, de modo geral, coercitiva. É um país que faz as coisas visando isso, a punição, nós temos uma legislação muito punitiva, sabe, num é de construção de entendimento, e democrático, que você enxergue os seus limites, mas tipo “se você não fizer isso, eu te puno”. (E10)

“Eu fiz um outro curso também, que eu tive acesso a um pessoal que era de Nova Lima uma experiência muito interessante de Nova Lima, sabe, assim, como eles tinham conseguido se organizar e desenvolver o município a partir dos planos e do plano plurianual mesmo né, e uma vinculação também com o plano diretor muito grande, em vários aspectos”. (E11)

Importante é destacar que a obrigatoriedade legal comanda a maioria das ações municipais, tratando-se assim, de uma fonte de institucionalização ocasionada de dentro para fora e da qual não se tem escolha, assim como foi exemplificado na fala do entrevistado E10 logo acima.

Não foi observado, diante das falas apresentadas, a intenção da Prefeitura Municipal em monitorar esforços realizados em outros municípios a fim de tomá-los como base de inspiração. Trata-se de uma iniciativa própria ou particular de servidores e de membros da sociedade civil organizada que almejam mudanças.

Retoma-se a **Proposição 10^a**:

Identificam-se esforços que estão sendo (ou foram) desenvolvidos objetivando a imitação de procedimentos de outras fontes com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM, ainda que não haja definição ou determinação de executores específicos, ou distribuição de atividades específicas.

Há no caso do PPA uma certa continuidade de formatos e conteúdos, não trazendo assim, nenhuma inovação e, no caso do Plano Diretor, apresentaram-se apenas os relatos de sua época de elaboração. Portanto, a pesquisa e o monitoramento de outras fontes de inspiração, não compõem a rotina atual da administração pública municipal, se levados em conta o caso dos planos PDP e PPA. **Dessa forma, aceita-se parcialmente a proposição 10.**

4.4 Síntese das análises

Verificou-se que, das proposições sugeridas, 70% foram parcialmente aceitas, e 30% rejeitadas. O Quadro 28 estabelece a síntese das análises das proposições, como segue:

Quadro 28: Síntese das análises das proposições

	Instrumentos de planejamento	Proposições	Aceitação/Rejeição
Parte I	Identificação e a existência de PPA, PDP e PEM	1	Parcialmente aceita
	Identificação dos instrumentos da política urbana do PDP	2	Parcialmente aceita
	Grupo de esforços	Proposição	Situação
Parte II	1- Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização	3	Parcialmente aceita
		4	Parcialmente aceita
	2- Esforços promovedores de significados e interpretações	5	Rejeitada
	3- Esforços promovedores de valorização	6	Rejeitada
	4- Esforços promovedores da adequação da estrutura organizacional	7	Parcialmente aceita
	5- Esforços promovedores de arranjos políticos internos	8	Parcialmente aceita
	6- Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante	9	Rejeitada
7- Fontes ou autoria dos esforços realizados	10	Parcialmente aceita	

Fonte: Dados da pesquisa

O Quadro 29 completa a análise dos resultados ao elencar a síntese das unidades de registro estabelecidas neste trabalho:

Quadro 29: Síntese das categorias de estudo encontradas

Parte II	Grupo 1: Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização		
Proposição	Esforços	Omissões	Barreiras
3	<ul style="list-style-type: none"> • Normatização e definição da conduta e ação dos planejadores (PPA) • Procedimentos e processos (PPA) • Executores específicos (PPA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Esquecimennto 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de Planejamento • Desconhecimento (por parte dos servidores e da população) • Participação (dificuldades) • Centralização • Ausência de Integração (entre os diversos planos) • Interesses particulares

Continua...

4	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução de estruturas e procedimentos; • Hábito (PDP) • Perenização (PPA) • Forças na confecção (PDP) • Participação Popular 	<ul style="list-style-type: none"> • Não houveram registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Descontinuidade
Grupo 2: Esforços promovedores de significados e interpretações			
5	<ul style="list-style-type: none"> • Entendimento (apesar de estar concentrado em setores específicos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não houveram registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de promoção • Desconhecimento (população e servidores) • Desconhecimento e ausência de prática política • Treinamentos (inexistência e necessidade de capacitação)
Grupo 3: Esforços promovedores de valorização			
6	<ul style="list-style-type: none"> • Valorização por novos indivíduos 	<ul style="list-style-type: none"> • Não houveram registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Não valorização • Falta de estímulos
Grupo 4: Esforços promovedores da estrutura organizacional			
7	<ul style="list-style-type: none"> • Conformação nas estruturas 	<ul style="list-style-type: none"> • Esquecimento (PDP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de apoio e de estrutura administrativa/ interesses outros
Grupo 5: Esforços promovedores de arranjos políticos internos			
8	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitadores • Promoção cultural constante 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência 	<ul style="list-style-type: none"> • Fechamento do Poder Público • Falta de espaço aos servidores efetivos • Desmotivação de servidores (descrença) • Medo de compartilhar conhecimentos
Grupo 6: Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante			
9	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo (durante a elaboração do PDP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não houveram registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Preeminência da vontade do Executivo • Política de benefícios individuais • Fragilidades do Diálogo
Grupo 7: Fontes ou autoria dos esforços realizados			
10	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa de outras realidades e conhecimentos já consolidados • Experiências/ repetição • Obrigação legal • Cursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Não houveram registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Não houveram registros

Fonte: Dados da pesquisa

5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou identificar e descrever os esforços de institucionalização do planejamento público, tomando como referência o Plano Plurianual e o Plano Diretor Participativo no Município de São João del Rei-MG.

A partir da pesquisa documental e das entrevistas foi possível confirmar a existência do Plano Plurianual e do Plano Diretor Participativo no município estudado, ao mesmo tempo em que se evidenciou a inexistência do Planejamento Estratégico.

Dos trinta e nove instrumentos de implementação previstos pela lei 4.068/06, Lei que estabeleceu o Plano Diretor do município, apenas 13% do total foram implementados no período de seis anos, compreendido entre a aprovação do Plano Diretor em 2006 e a pesquisa de campo realizada no ano de 2012. Ressalta-se que apenas um dos instrumentos estabelecidos, correspondente a 3% dos instrumentos, foi elaborado em decorrência do Plano Diretor. Os demais já faziam parte da dinâmica da administração municipal, conforme foi evidenciado no item 4.2.

No caso do Plano Plurianual foi identificada uma estrutura que o suporta. De fato, este instrumento de planejamento estava, à época da pesquisa, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Avaliação e Controle. Havia a designação de pessoas específicas a fim de promovê-lo, além de contar com processos internos e rotinas já consolidados há cerca de vinte anos.

No caso do Plano Diretor Participativo, não foi identificada a mesma estrutura. As últimas atividades relacionadas a este plano remetem ao ano de 2008, o que sugere que o Plano Diretor não foi priorizado nos últimos anos. Nenhum setor apresentou-se a si a responsabilidade de implementá-lo.

No que tange à descrição da relação dos planos Diretor e Plurianual com a rotina diária da administração pública municipal, observa-se que no município de São João del Rei existem esforços isolados de institucionalização do planejamento, que não se compõe de um programa de governo ou parte de uma política integrada. É possível perceber, a partir das análises realizadas, que os esforços de institucionalização do planejamento municipal são estabelecidos muito mais pela vontade e intenção de alguns servidores e de membros da sociedade civil organizada do que por parte da estrutura organizacional, como expressão de uma política municipal.

Em relação às barreiras à institucionalização, foi possível visualizar que há um desconhecimento a cerca dos instrumentos de planejamento estudados e que este desconhecimento é agravado pela ausência de uma cultura de participação política. Assim, dificilmente se conseguirá promover um destes instrumentos se eles são desconhecidos dos servidores e da população.

Outro fator apresentado pelos entrevistados se refere à centralização das decisões e dos recursos públicos do município na pessoa do representante do Poder Executivo. Esta centralização não permite o desenvolvimento do trabalho das secretarias municipais, pois estas não tem recursos, e nem mesmo da participação popular, uma vez que as decisões são tomadas sem consultas à comunidade.

Evidenciou-se a partir dos dados coletados, que a relação prefeitura-sociedade era marcada pela dificuldade de um diálogo aberto, uma vez que as diretrizes eram ditadas exclusivamente pelo Executivo municipal.

Outra barreira à institucionalização dos planos PPA e PDP, se deve ao fato de que os planos e políticas públicas municipais careciam de continuidade. Também foi identificada a ausência de uma cultura de planejamento, uma vez que as ações municipais estavam voltadas para as atividades cotidianas, não possuindo, portanto, uma clara visão de desenvolvimento municipal. Ainda em relação aos planos, verificou-se a dificuldade administrativa de integração entre os diversos instrumentos de planejamento.

Quanto aos servidores municipais, a pesquisa de campo evidenciou a desmotivação e a ausência de treinamentos para o seu desenvolvimento. Isto pode aprofundar a descrença no trabalho realizado e, certamente, não contribui para o desenvolvimento da estrutura municipal.

Esta dissertação se apoiou no uso de proposições de pesquisa. Dentre o agrupamento final de dez proposições, foram aceitas parcialmente sete destas e rejeitadas as outras três. Estas proposições auxiliaram no caminho da identificação e análise dos esforços de institucionalização. Desta forma, foi possível, conforme previa o objetivo geral, investigar os esforços empreendidos para a institucionalização do planejamento público em São João del Rei.

Este estudo reforçou a afirmação apresentada na Introdução desta dissertação a qual afirmava que a descentralização administrativa não foi acompanhada do desenvolvimento gerencial e institucional dos municípios brasileiros. De fato, embora tenham passados quase vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal, o município estudado ainda apresenta uma grande fragilidade gerencial e institucional.

Um fator que não tem ajudado a superar esta dificuldade é o sucateamento e o esquecimento, por parte dos gestores públicos, dos instrumentos de planejamento tais como o Plano Plurianual e o Plano Diretor.

Nota-se a, assim, a tendência de que o planejamento municipal se institucionalize de fora para dentro (ou de cima para baixo), ou seja, de que o fator institucionalizador sejam as pressões governamentais realizadas pela União e pelos estados, a partir da exigência da confecção de planos específicos para garantir a habilitação e o credenciamento junto a estas esferas de governo. Lembra-se que este foi o caso do Plano Plurianual, uma vez que a legislação federal o tomou como obrigatório, assim como o Plano de Habitação de Interesse Social e o Plano Municipal de Saneamento Básico, em contexto mais recente.

A perpetuação das barreiras apresentadas somadas a esforços de institucionalização tímidos ou inexistentes podem ajudar a perpetuar ainda mais a fraqueza institucional do município e gerar, por consequência, agravamentos no contexto socioeconômico municipal. Almeja-se que estas dificuldades atuais sejam superadas e que o município continue seu processo de desenvolvimento.

Estudos futuros podem avançar na pesquisa sobre a institucionalização do planejamento municipal a partir da investigação de temas como a institucionalização da participação popular no sistema de planejamento e a investigação da institucionalização da integração ou alinhamento estratégico dos diversos instrumentos do sistema de planejamento municipal.

Espera-se que esta pesquisa contribua para que ocorra uma maior interação entre o Poder Público municipal e a sociedade e que as análises a respeito dos instrumentos de planejamento sirvam para realidades municipais nas quais se pretendam institucionalizar os instrumentos de planejamento.

6 REFERÊNCIAS

AGUIAR, Andson Braga de; GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos Alberto; REZENDE, Amaury José. Fatores determinantes no processo de institucionalização de uma metodologia de programação do orçamento implementada em uma unidade do SESC São Paulo. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5., 2005, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos52005/169.pdf>>. Acesso em 25 de junho de 2012.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ASHLEY, Patrícia Almeida. **Os instrumentos de planejamento e orçamento governamental. Apostila do Curso de Extensão em Cidadania, Governança e Desenvolvimento Social e Ambiental**. Universidade Federal de São João Del-Rei, 2009:13-15.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira Maria Bagatin. Educação Ambiental Comunitária: Uma experiência com a técnica de pesquisa snowball (Bola de Neve). **Revista Eletrônica do mestrado em educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande – FURG**. Rio Grande, v. 27, jul./dez. 2011. Disponível em <www.remea.furg.br/edicoes/vol27/art4v27.pdf>. Acesso em: 04 de fev. 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BERGER, Peter Ludwig.; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade**. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 25ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005. 248 p. Título original: The Social Constructions of Reality.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 18 de novembro de 2011.

_____. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05

mai. 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 18 de maio de 2012.

_____. Lei N. 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001: Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 18 de novembro de 2011.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 ago. 2010: Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 12 de out. 2011.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo, Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: CONFEA, Maio/Junho de 2004a. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/guia_estatuto_da_cidade.pdf>. Acesso em: 24 de mai. 2012.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b.

CAMPOS, Silvia Butters de; VILAÇA, Sérgio Paulo. **Elaboração do Plano Plurianual (PPA)**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **A Descentralização Formal: O processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais**. 2000. 501 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. **Revista da Administração Pública-RAP**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-874, Jul./Ago. 2005.

CARVALHO, Francisco José. **Função Social da Propriedade**. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em:

<http://www.fadisp.com.br/download/5.2_Funcao_Social_da_Propriedade.pdf>

Acesso em 01 de outubro de 2012.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5ª. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Vol.1. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

DE TONI, Jackson Silvano. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público – do Orçamento Participativo ao Planejamento Estratégico. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v.23, n. 2. p. 949-976, 2002.

FIDELIS, Jussara. **Instrumentos de Planejamento e suas contribuições na gestão municipal: estudo de caso em três municípios**. 2006. 129 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CEET, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

FLECK, Denise Lima. Institucionalização, Sucesso e Fracasso Organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., Salvador, **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. [cd rom].

FREZATTI, Fábio; AGUIAR, Andson Braga de; AMAURY, José Rezende. Respostas Estratégicas às pressões institucionais e sucesso no atingir metas no orçamento: um estudo em uma empresa multinacional. **Revista Organizações e Sociedade - O&S**. Salvador, v. 14, n. 43, p. 849-874, Out./Dez. 2007.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. **Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions**. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P.

(eds.) The new institutional organizational analyses. Chicago: University of Chicago Press, p. 232-63, 1991.

(FEAM) FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Classificação e Panorama** 2011. Disponível em: <http://www.feam.br/images/stories/minas_sem_lixoes/2012/classificacao_e_panorama_2011_mapa.pdf> Acesso em 27/09/12.

GAZZOLI, Patrícia. O Neoinstitucionalismo abre espaço para o Ator Social: Uma exigência da Investigação Empírica. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., Salvador, **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. [cd rom].

GODOY, Arlinda Schmidt. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 34, n. 2, p.57-63, mar./abr. 1995.

GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos Alberto. Aplicação do Modelo de Burns e Scapens para Avaliação do Processo de Institucionalização da Contabilidade Gerencial. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., Salvador, **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. [cd rom].

HALL, Richard. H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

(IBGE) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades** (2011). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em 28 de novembro de 2011.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>> Acesso em 12 de janeiro de 2012.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf> Acesso em 17 de fevereiro de 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa**. 7ª ed. 4ª reimpr. – São Paulo: Atlas, 2011.

MAC DOWELL, Maria Cristina. **Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais**. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M. (Orgs) Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MARCELINO, Gileno Fernandes. (2002). Planejamento Estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 53, n. 4. p. 107-124. out./dez. 2002.

MELO, Kátia Valéria Araújo; OLIVEIRA, Rezilda Rodrigues. Origens e desenvolvimento institucional de um mestrado profissional. **Revista Brasileira de Pós-graduação**, v. 2, n. 4, p. 105-123, jul. 2005.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º. sem., 1996.

NOVAIS, Sueli Menelau de, FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A Institucionalização do Ensino a Distância no Brasil: o caso da Graduação em Administração na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 29, p. 173-201, jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista da Administração Pública-RAP**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187 abr/jun. 2010.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000, 37p. (Texto para discussão, n. 37).

REIS, Cisne Zélia Teixeira. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras**. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico- conceitual. **Revista de Administração Pública-RAP**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 2. p. 255-271. Mar./Abr. 2007.

SANTANA, Gislaine Aparecida da Silva; COLAUTO, Ronaldo Douglas. Institucionalização de Instrumentos Gerenciais: o caso de uma organização do setor elétrico. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 34., Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. [cd rom].

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

(SJDR) SÃO JOÃO DEL REI. **Plano Diretor Participativo do Município de São João del Rei**. Relatório Técnico. Perfil Econômico. São João del Rei, 2006.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS – 2ª etapa – Diagnóstico**. Prefeitura Municipal de São João del Rei - novembro de 2011.

_____. **Histórico**. Prefeitura Municipal de São João del Rei, 2011. Disponível em: <<http://www.saojoaodelrei.mg.gov.br/?Pagina=historia>>. Acesso em 18 de dezembro de 2011.

_____. Lei 2.520, de 31/08/89. Delimita o perímetro urbano da cidade de São João del Rei.

_____. Lei 2.646, de 17/12/90. Estabelece o Código de Posturas do Município de São João del Rei.

_____. Lei 2.651, de 21/12/90. Estabelece o Código de Obras do Município de São João del Rei e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.saojoaodelrei.mg.gov.br/repositorio/File/codigodeobras.pdf>>. Acesso em 28 de dezembro de 2012.

_____. Lei 2.521, de 31/08/89. Estabelece a divisão territorial do Município de São João del Rei em 8 bairros.

_____. Lei 3.951, de 20/06/05. Delimita a área dos cinco distritos do Município de São João del Rei.

_____. Lei 4.012, de 24/02/06. Institui o Código Tributário do Município de São João del Rei e dá outras providências. Disponível em: <http://www.saojoaodelrei.mg.gov.br/repositorio/File/codigo_tributario.pdf>. Acesso em 28 de dezembro de 2012.

_____. Lei 4.068, de 13/11/06. Institui o Plano Diretor Participativo no Município de São João del Rei, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, no Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – e do capítulo II do Título IV da Lei Orgânica do Município de São João del Rei. Disponível em:

<<http://www.pdp.saojoaodelrei.mg.gov.br/4068.pdf>>. Acesso em 17 de dezembro de 2011.

_____. Lei 4.124, de 30/05/07. Cria o Conselho Municipal de Habitação do Município de São João del Rei e dá outras providências.

_____. Lei 4.178, de 04/03/08. Estabelece a legislação sobre o parcelamento do solo urbano no Município de São João del Rei.

_____. Decreto Municipal nº 3.631/2008. Institui a Comissão de Loteamento do Município de São João del Rei.

_____. Lei 4.192, de 21/05/08. Dispõe sobre a fixação do prazo de validade e utilização do cadastro para o Programa Lares Geraes, Habitação Popular da COHAB no Município de São João del-Rei e dá outras providências.

_____. Lei 4.257, de 18/12/08. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FHIS e institui o Conselho Gestor do FHIS e dá outras providências.

_____. Lei 4.301, de 11/03/09. Dispõe sobre os princípios básicos, a organização e a estrutura da Prefeitura Municipal de São João del-Rei e dá outras providências.

_____. Lei 4.400, de 28/12/09. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Governo do Município de São João del Rei – MG, para o quadriênio de 2010/2013 e dá outras providências.

SCHOEFFEL, Elaine Cristina. **Relações entre o Plano Diretor e o Plano Estratégico: experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC**. 2007, 195 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CEET, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

SCOTT, William Richard. The Adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p.493-511, Dec. 1987.

SELZNICK, Philip. **A Liderança na Administração: uma interpretação sociológica**. Tradução Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. 137 p. Título Original: Leadership in Administration.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão estratégica**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TOLBERT, Pámela S.; ZUCKER, Lynne G. **A institucionalização da teoria institucional**. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. *Handbook de Estudos Organizacionais: modelos e análises e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: ATLAS, 2010.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**. Curitiba, v. 12, n. 3. p. 717-739. Jul./Set. 2008.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZUCKER, Lynne G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**. v. 42, n. 5, p. 726-743, Out. 1977.

7 APÊNDICE

7.1 Relação do roteiro de entrevista com as proposições

Quadro 30: Relação do roteiro de entrevista com as proposições

Parte I: Identificando e descrevendo os instrumentos de planejamento	
Proposição	Questões
<i>”a”- Poderão ser encontrados no município os instrumentos de planejamento: PPA, PDP e PEM.</i>	Q1- (“a”) Consta no Município a existência do PPA, PDP e do PEM?
<i>“b” É possível identificar e descrever os instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor Participativo (PDP) que estão sendo implementados no município.</i>	Q2- (“b”) Que instrumentos de implementação e instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor (Art. 72 e Art. 81 da Lei 4.068/2006) foram implantados ou revisados desde a aprovação da Lei no município?
Parte II: Identificando e descrevendo a relação dos Planos Plurianual, Diretor e Estratégico com a rotina diária da gestão pública	
Grupo de Esforços 1 - Esforços de normatização, rotinização, ritualização e perenização.	
Proposição	Questões
<i>”c”- normatizar a conduta e as ações dos planejadores/gestores públicos municipais com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Q5- (“c” e “t”) Como acontece no dia-a-dia a dinâmica do trabalho com o PEM/PPA/PDP? Quais são as características principais? (P 10 e P13) (<i>aspectos importantes: Normas; produção de manuais, circulares ou decretos, p.ex.; designação de executores específicos; distribuição de tarefas específicas, fluxograma de trabalho, rotinas e ritos.</i>)
<i>“d” - tornar perenes e independentes do mandato político instalado os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP.</i>	Q6- (“d”) Como se deu o desenvolvimento do PEM/PPA/PDP em relação às diferentes gestões? (<i>oscilações no decorrer do tempo – Lembrar linha do tempo; perspectivas no novo mandato.</i>)
<i>“g” - tornar repetitivas as ações inerentes aos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, tendo como objetivo torná-las um hábito.</i>	Já contemplada (Q5).
<i>“j” - que o uso dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, sejam considerados um ritual e parte integrante dos processos.</i>	Já contemplada (Q5).
<i>“t” - a normatização de procedimentos, a definição ou determinação de executores específicos, e a definição ou distribuição de atividades específicas relativas aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Já contemplada (Q5 e Q11).
<i>“v” - a evolução das estruturas vigentes - sejam físicas, humanas, ou logísticas - com a finalidade de perenizar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i> (OBS: Parte das proposições “t” e “v” pode ser incluída no grupo: estrutura organizacional)	Já contemplada (Q11).

Continua...

Grupo de Esforços 2 – Esforços promovedores de significados e interpretações	
Proposição	Questões
<i>“h” - que os significados ou tipificações inerentes às ações dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, sejam generalizados e compartilhados por todos e não só pelos que as desempenham.</i>	Q7- (“h”) Como se dá, em sua opinião, o entendimento/ a compreensão/o significado em relação às ações do PEM/PPA/PDP por parte dos servidores e da população? <i>(É algo comum aos servidores/população? É compartilhado por todos?)</i>
<i>“i” - que a interpretação inerente às ações dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, seja assimilada da mesma forma pelos novos indivíduos inseridos nesta realidade.</i>	Q8- (“i”) Como se dá/daria esse entendimento, essa compreensão das ações e significados PEM/PPA/PDP quando há/houver a inserção de novos indivíduos participantes? <i>(O entendimento já é algo comum, é algo espontâneo?Esse entendimento comum já está inserido na cultura organizacional?)</i>
Grupo de Esforços 3 - Esforços promovedores de valorização	
Proposição	Questões
<i>“e” - a valorização dos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP pelo grupo que os constituíram ou grupo que com eles interage.</i>	Q9- (“e”) Na sua opinião, o PEM/PPA/PDP são valorizados e tidos como importantes pelos grupos que os constituíram? E em relação aos grupos atuais?
<i>“f” - que os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP resistam ao “teste de infusão de valor”, ou seja, mesmo que medidas visando a eficiência e o baixo custo sejam propostas, esses instrumentos e mecanismos ainda perpetuam-se como a via mais adequada aos gestores e servidores municipais.</i>	Q10- (“f”) Na sua opinião, no caso de uma medida economicamente mais viável ainda assim o PEM/PPA/PDP ainda resistirão como alternativa escolhida?
Grupo de esforços 4 - Esforços promovedores da adequação da estrutura organizacional	
Proposição	Questões
<i>“k” - para conformar a estrutura organizacional aos os instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP.</i>	Q11- (k, m, n, q, r, v) Quando iniciou-se o processo de planejamento do PEM/PPA/PDP o que foi feito em relação aos arranjos internos (estruturas físicas, humanas, ou logísticas)? Quais foram as dificuldades encontradas neste início? O que vocês fizeram para resolver as dificuldades iniciais? E Hoje, quais são os desafios? <i>(Houve modificação de arranjos internos ou estruturas?)</i>
<i>“m” - sinalizando a vontade de reestruturação ou de revisão nas estruturas vigentes, sejam físicas, humanas, ou logística, com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Já contemplada (Q11).

Continua...

<i>“n” - para a adoção de novas estruturas, independentes ou compartilhadas, com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Já contemplada (Q11).
<i>“q” - a construção de estruturas de pequena duração destinadas a resolver problemas relativos aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Já contemplada (Q11).
<i>“r” - a criação de consenso entre os decisores quanto às mudanças nas estruturas vigentes, sejam físicas, humanas, ou logísticas relativas aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Q12- (“l”, “r”) Como ocorreu o relacionamento e o diálogo e os arranjos políticos por parte dos gestores, prefeitos, políticos em geral e da sociedade civil para definir as estruturas de trabalho a serem adotadas em relação ao PEM/PPA/PDP? <i>(Houve <u>consenso</u>? Como foram <u>acomodadas</u> ou não as <u>diversas lógicas institucionais</u> ou dos <u>diferentes grupos</u>? <u>Conflitos</u>? <u>Arranjos políticos</u>?).</i>
<i>“s” - o estabelecimento de recursos de monitoramento ambiental, bem como realizando o monitoramento, de fatores que afetem os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Q13- (“s” e “p”) Quais foram e estão sendo as fontes de inspiração para a elaboração e implementação do PPA e PDP. Há nesse sentido alguma pesquisa em andamento? <i>(monitoramento ambiental)</i>
Grupo de esforços 5 - Esforços promovedores de arranjos políticos internos	
Proposição	Questões
<i>“o” - o estabelecimento de arranjos políticos internos destinados a tornar o ambiente mais receptivo às mudanças relacionadas aos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM-</i>	Já contemplada (Q12)
<i>“u” - o surgimento de ‘champions’, ou seja, indivíduos facilitadores, defensores e divulgadores dos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM-</i>	Q14- (“u” e “x”) - Existem por parte da população e da parte dos servidores indivíduos que trabalham como facilitadores, promotores culturais e defensores do PEM/PPA/PDP? Você poderia caracteriza-los? Há apoio e promoção cultural? São constantes, diários? Ou se trata de algo esporádico?
<i>“w” – a promoção constante e o apoio cultural de grupos defensores da estrutura e da organização dos instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM.</i>	Já contemplada (Q14).
Grupos de esforços 6 - Esforços promovedores da aceitação do comportamento variante	
Proposição	Questões
<i>“l” - para a acomodação das diversas lógicas institucionais e ou ambiguidades de pensamento, fruto dos diversos sistemas de crenças que afetam os indivíduos participantes aos instrumentos de planejamento PEM, PPA e PDP, haverá no município instrumentos que permitam.</i>	Já contemplada (Q12)

...Continuação.

Grupos de esforços 7 - Fonte ou autoria dos esforços realizados:	
Proposição	Questões
<i>“p” - objetivando a imitação de procedimentos de outras fontes com a finalidade de estabelecer e implantar os instrumentos de planejamento PPA, PDP e PEM, ainda que não haja definição ou determinação de executores específicos, ou distribuição de atividades específicas.</i>	Já contemplada (Q13).

Fonte: Dados da pesquisa

7.2 Roteiro de entrevista utilizado

Quadro 31: Roteiro de entrevista

QUESTÕES PARA ENTREVISTA
<p><u>PARTE I: IDENTIFICANDO OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO:</u></p> <p>Q1- (P1) Consta no Município a existência do PPA, PDP e do PEM? (Iniciar PPA e PEM – Secretaria Municipal de Planejamento; PDP: Secretaria Municipal de Política Urbana e Meio Ambiente. Critério: estrutura organizacional).</p>
<p>Q2- (P2) Que instrumentos de implementação do Plano Diretor (Art. 72 da Lei 4.068/2006) foram implantados ou revisados desde a aprovação da Lei no município?</p>
<p><u>PARTE II: IDENTIFICANDO E DESCRIVENDO A RELAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAL, DIRETOR E ESTRATÉGICO COM A ROTINA DIÁRIA DA GESTÃO PÚBLICA:</u></p>
<p>Q5- (P6 e P23) Como acontece no dia-a-dia a dinâmica do trabalho com o PEM/PPA/PDP? Quais são as características principais? (P 10 e P13) (<i>aspectos importantes: Normas; produção de manuais, circulares ou decretos, p.ex.; designação de executores específicos; distribuição de tarefas específicas, fluxograma de trabalho, rotinas e ritos</i>).</p>
<p>Q6- (P7) Como se deu o desenvolvimento do PEM/PPA/PDP em relação às diferentes gestões? (<i>oscilações no decorrer do tempo – Lembrar linha do tempo; perspectivas no novo mandato</i>).</p>
<p>Q7- (P11) Como se dá, em sua opinião, o entendimento/ a compreensão/o significado em relação às ações do PEM/PPA/PDP por parte dos servidores e da população? (<i>É algo comum aos servidores/população? É compartilhado por todos?</i>)</p>
<p>8- (P12) Como se dá/daria esse entendimento, essa compreensão das ações e significados PEM/PPA/PDP quando há/houver a inserção de novos indivíduos participantes? (<i>O entendimento já é algo comum, é algo espontâneo? Esse entendimento comum já está inserido na cultura local?</i>)</p>
<p>9- (P8) Na sua opinião, o PEM/PPA/PDP, são valorizados e tidos como importantes pelos grupos que os constituíram? E em relação aos grupos atuais?</p>
<p>Q10- (P9) Na sua opinião, no caso de uma medida economicamente mais viável ainda assim o PEM/PPA/PDP ainda resistirão como alternativa escolhida?</p>
<p>Q11- (P14-P16-P17-P20-P21-P25) Quando iniciou-se o processo de planejamento do PEM/PPA/PDP o que foi feito em relação aos arranjos internos (estruturas físicas, humanas, ou logísticas)? Quais foram as dificuldades encontradas neste início? O que vocês fizeram para resolver as dificuldades iniciais? E Hoje, quais são os desafios? (<i>Houve modificação de arranjos internos ou estruturas?</i>)</p>
<p>Q12- (P21 e P15) Como ocorreu o relacionamento e o diálogo e os arranjos políticos por parte dos gestores, prefeitos, políticos em geral e da sociedade civil para definir as estruturas de trabalho a serem adotadas em relação ao PEM/PPA/PDP? (<i>Houve consenso? Como foram acomodadas ou não as diversas lógicas institucionais ou dos diferentes grupos? Conflitos? Arranjos políticos?</i>).</p>
<p>Q13- (P22 e P19) Quais foram e estão sendo as fontes de inspiração para a elaboração e implementação do PPA e PDP. Há nesse sentido alguma pesquisa em andamento? (<i>monitoramento ambiental</i>)</p>
<p>Q14- (P24 e P27) - Existem por parte da população e da parte dos servidores indivíduos que trabalham como facilitadores, promotores culturais e defensores do PEM/PPA/PDP? Você poderia caracteriza-los? Há apoio e promoção cultural? São constantes, diários? Ou se trata de algo esporádico?</p>

Fonte: Dados da pesquisa

7.3 Formulário Eletrônico utilizado para traçar o perfil dos entrevistados:

Disponível a partir do link:

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dE5RYmFXa2VmV3NqMndFZ0E3SnF5SEE6MQ>

Pesquisa sobre a institucionalização do Planejamento Municipal e da Participação Popular

Apresentação:

Formulário complementar à entrevista realizada com os servidores públicos e com membros da Sociedade Civil Organizada no Município de São João del Rei-MG, no mês de dezembro de 2012.

Objetivo: auxiliar na caracterização do perfil dos entrevistados.

Instrução: o formulário deverá ser preenchido pelo servidor ou pelo agente da sociedade civil e enviado para o pesquisador após tê-lo respondido (para enviar o formulário basta clicar na opção "enviar" que se encontra ao final das páginas).

Relembramos, conforme Termo de Consentimento assinado pelo entrevistado e pelo estudante, que os dados pessoais fornecidos serão trabalhados garantindo o anonimato dos entrevistados.

No caso de dúvida quanto ao período de referência das perguntas, adote a base: dezembro de 2012.

Agradecemos a sua colaboração!
Mário Nunes
31-9366-2351

Tecnologia [Google Docs](#)

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)

1- PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome completo

Idade (anos) *

 ▼

Sexo *

- Feminino
 Masculino

Formação (ex. administração, técnico em contabilidade etc)

Área de formação do respondente

Escolaridade *

 ▼

Tecnologia [Google Docs](#)

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)

2- SERVIDOR PÚBLICO

É servidor público? (se sim, favor responder às demais perguntas desta página) *

- Sim
 Não

Organização em que trabalha (nome)

Local de trabalho

Tempo de serviço no serviço público (anos)

Estado funcional

Cargo

Ocupa cargo de confiança atualmente na Prefeitura Municipal?

- Sim
 Não

Já ocupou cargos de confiança na Prefeitura Municipal?

- Sim
- Não

Por quanto tempo ocupou cargos de confiança na Prefeitura (soma) (se for o caso)

Soma dos anos em que o respondente ocupou cargos de confiança, mesmo que no momento não os ocupe.

- até 5
- 6-10
- 11-15
- 16-20
- 21-25
- 26-30
- mais de 30 anos
- Nunca ocupei cargos de confiança no município

Tecnologia [Google Docs](#)

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)

3- SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Atua em entidades da Sociedade Civil Organizada? (se sim, favor responder às demais perguntas desta página) *

- Sim
 Não

Tipo de organização em que atua

Associações de Bairro ▼

Organização/Entidade em que participa (nome)

Cargo

Há quanto tempo está envolvido com os trabalhos (anos)

Soma dos anos em que o respondente dedicou ao trabalho com demandas sociais, desde quando começou a se envolver com esse tipo de trabalho. (Na organização atual e em outras, se for o caso)

até 5 ▼

Tecnologia [Google Docs](#)

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)

4- PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS

Participa de Conselho(s)? (Se sim, favor responder à próxima pergunta) *

- Sim
 Não

Se sim, qual(ais)?

- Conselho Municipal de Turismo
 Conselho Municipal da Cidade - ConCidade
 Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS
 Conselho Municipal de Conservação, Defesa e Desenvolvimento do Meio Ambiente - CODEMA
 Conselho Municipal de Educação
 Conselho Municipal de Esporte e Lazer
 Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural
 Conselho Municipal de Saúde
 Conselho Municipal do Idoso
 Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Geração de Renda
 Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
 Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – Conselho do FUNDEB
 Conselho Municipal de Alimentação Escolar
 Conselho Municipal Anti-droga
 Conselho Municipal Juventude
 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
 Conselho Municipal de Entorpecentes
 Conselho Municipal de Habitação
 Conselho Municipal de Segurança, Alimentar e Nutricional Sustentável
 Conselho Municipal de Trânsito
 Conselho Municipal de Transportes
 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
 Conselho Tutela
 Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS
 Outro

Tecnologia [Google Docs](#)

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)

Pesquisa sobre a institucionalização do Planejamento Municipal e da Participação Popular

Sua resposta foi registrada.

[Enviar outra resposta](#) | [Crie seu próprio formulário](#)



7.4 Instrumentos de Implementação do Plano Diretor Participativo de São João del Rei (artigo 72 - Lei 4.068/2006):

“

Art. 72 - São instrumentos de implementação do Plano Diretor:

I - as Diretrizes Orçamentárias;

II - os Planos Plurianuais;

III - os Orçamentos Anuais;

IV - a legislação referente a:

a) constituição da Guarda Municipal;

b) delimitação do Perímetro Urbano da sede e demais distritos do município;

c) Parcelamento do Solo Urbano

d) Uso e Ocupação do Solo Urbano

e) Código de Obras;

f) Código de Posturas;

g) Código Ambiental;

h) Zoneamento Municipal Ecológico;

i) divisão territorial dos bairros da sede municipal;

j) Código Tributário.

V - a legislação regulamentadora dos seguintes planos setoriais:

a) Plano Municipal de Saúde;

b) Plano Municipal de Turismo;

c) Plano Municipal de Proteção Legal e Incentivo à Preservação dos Bens Móveis, Imóveis e Imateriais;

d) Plano Municipal de Abastecimento de Água;

e) Plano Municipal de Esgotamento Sanitário;

f) Plano Municipal de Drenagem Urbana;

g) Plano Viário Municipal;

h) Plano Municipal de Transportes e Trânsito.

VI - os instrumentos jurídicos e políticos estabelecidos no artigo 4º do Estatuto da Cidade.”

7.5 Análise da implementação das ações previstas no artigo 72 da Lei 4.068/06:

Quadro 32: Análise da implementação das atividades previstas na Lei 4.068/06

Subcategorias	Unidades de Registro	Unidades de Contexto
<p>a) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</p>	<p>A Secretaria de Planejamento é reconhecida como a responsável pela elaboração das leis orçamentárias (E14)</p> <p>Não foi implantada em função do PDP, mas já faz parte da dinâmica da administração municipal por força de lei (E10);</p> <p>Falta envolvimento da população, embora seja bem divulgado (E2)</p> <p>Há também os que sabem da existência, mas apontam o desconhecimento e falta de acesso quanto à lei (E5 e E8);</p> <p>É realizada com participação popular (E2, E7). Há uma opinião controversa (E14).</p>	<p>“a gente não tem um esclarecimento. (...) o que o que a gente percebe é que alguns segmentos da Prefeitura, por exemplo, a contabilidade conhece bem o PPA (...) mas alguns (...) setores conhecem mais aquela lei porque lidam com ela. (...) Conhecem mais aquela porque lidam com ela, mas também não fazem questão que os outros entendam. Entendeu? É o monopólio do conhecimento. Sabe aquela coisa? "Eu sou importante se eu souber sozinho. Então eu não vou compartilhar o meu conhecimento com ninguém, porque aí eu perco a minha importância". Eu acho que a nível de... de servidor funciona bem assim” (E1);</p> <p>"(...) o plano de diretrizes orçamentárias ele é feito no mês de abril (...)”(E2);</p> <p>“(...) a LOA a população não participa porque a LOA é a parte financeira (...) mas a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, ela (...) tem a participação da população”. (E2)</p> <p>“Eu acho que se a população participasse mais dessas leis de diretrizes, eu acho que melhoraria demais o município, porque a população é que sente, a população é que sabe o que tá precisando, não é? (...) então é de suma importância a participação popular nisso, mas o povo não vê com esses olhos. E é bem divulgado, viu? (...) Os secretários, principalmente o secretário de planejamento vai à rádio, vai à televisão, vai à tribuna dos vereadores, eles pedem que o povo vá. A gente vai nas escolas, avisa as crianças pra falarem com os pais pra vim, mas mesmo assim...”(E2)</p> <p>"P- Você já ouviu falar na participação na (...) Lei de Diretrizes Orçamentárias (...)?" "Não. Já ouvimos falar, mas não participamos, não fomos convidados a participar" (E3);</p> <p>"Essa parte quem pode te dar uma visão clara dele é o (nome) porque ele acompanha as reuniões da Câmara e muitas coisas relacionadas à LDO, à LOA e, logicamente, ao PPA" (E4);</p> <p>(P – "E em relação (...) à LDO?") (E5:)"também não tenho acesso"(E5);</p> <p>"elas (as pessoas) vêm, trazem as prioridades, as metas deles, e aí nós incluímos (...) na LDO" (E7);</p>

Continua...

<p>a) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (cont.)</p>		<p>"Quando a gente vai falar assim: "-Ah... hoje vai ser votado a (...) a LDO"... (as pessoas dizem) "Hã? o que? o que que é isso?" As pessoas não sabem!" (E8);</p> <p>"(...) diretrizes orçamentárias sempre tem, planos plurianuais, orçamentos anuais isso a legislação determina né? (E10);</p> <p>"Então você tem todos os instrumentos. Aqui você tem o orçamento... você tem (...) a LDO, você tem o PPA... Você tudo isso" (E13);</p> <p>"A Secretaria de Planejamento que é responsável pela discussão com a comunidade, preparar PPA, LDO, LOA" (E14);</p> <p>"nenhum deles (PDP e PPA) tiveram participação. PPA, LDO... não teve nenhuma audiência pública pra isso (E14)".</p> <p>(...) em relação a essa pesquisa tua, a elaboração do PPA, da LDO e da LOA... do PDP (...) o Poder Público tem que trazer a mídia todinha pra convocar as pessoas, porque a maioria da população não tem conhecimento" (E14)</p> <p>(P-"consta no município a existência do PPA?") (aceno que sim) "E LDO - Lei de diretrizes orçamentárias" (E18);</p>
<p>b) Planos Plurianuais (PPA)</p>		<p>"O PPA fica na Secretaria de Planejamento. É ela que faz todo ano essas questões assim" (E1);</p> <p>"Bom o município (...) (no) que diz respeito ao PPA, (...) já vem fazendo periodicamente desde o início" (E2);</p> <p>"O município tem o (...) PDP, só que eles são pouco considerados, levados em consideração" (E4);</p> <p>(Sobre o PPA) "Ele (prefeito da gestão 2009-2012) copiou do (anterior), quatro anos atrás. Foi cópia. Não foi discutido, não teve audiência pública nem nada, foi pra Câmara, nós abrimos o bico lá que tava errado e que tinha que haver audiência pública e tal e foi feita, alguma coisa foi alterada que não me lembro mais o (...) que foi colocado lá, mas ficou apenas pra contar a audiência pública e tornar oficial em respeito à Legislação, mas não houve o tempo de fazer uma discussão com a sociedade que teria que ser inserido lá... na questão da lei orçamentária (...) audiência pública, mas o pessoal apresenta sugestões lá, mas entra tudo pela cabeça deles lá...</p> <p>"(Na elaboração do PPA) O cidadão que foi contratado através da empresa, (...) pra fazer a redação do PPA... ele não tinha conhecimento nenhum do PDP (...). Não houve essa preocupação (de inserir o PDP no PPA). A revisão dos códigos previstos (...) (no) PDP ficou desconhecido, ninguém se preocupou com isso" (E4);</p>

Continua...

<p>b) Planos Plurianuais (PPA)</p>	<p>“Na nossa rotina não se fala em PPA... Não sei porque, na verdade não sei, mas não se fala” (E5);</p> <p>“O conhecimento que eu tenho é (...) particular. Não é inserido na Secretaria” (E5);</p> <p>“(P – Em relação ao PPA, como que você vê a influência dele aqui na sua rotina de trabalho, na Secretaria?) A influência? Olha... pra mim nenhuma na prática... sinceramente”. (E6);</p> <p>“O PPA eu comecei a fazer o PPA desde 1992, na administração (1989-1992). Daí pra cá de quatro em quatro anos, é elaborado o PPA”. (E7);</p> <p>“são duas audiências. Uma antes e uma depois (...) isso na LDO, no PPA não foi feito” (E7);</p> <p>"desde que o Plano Diretor foi feito (...) então em cima dali, o PPA é feito em cima do Plano Diretor, certo?" (E7);</p> <p>“Bom, os planos plurianuais existe, eu já ouvi falar que o pessoal faz (...)” (E9);</p> <p>“(...) diretrizes orçamentárias sempre tem, planos plurianuais, orçamentos anuais isso a legislação determina né?” (E10);</p> <p>“Eu não acho que a gente tá conseguindo avançar em relação a isso (...). o Plano Diretor, (...) o Plano Plurianual, isso já se faz, mas eu acho que ainda se faz muito pra constar, como uma obrigação, porque existem mecanismos de controle diversos que exigem que o município tenha (...) esses planos elaborados né, mas não com a intenção de fato de (...) de tirar do papel isso e fazer com que eles se transformem em realidade.” (E11);</p> <p>"Então você tem todos os instrumentos. Aqui você tem o orçamento... você tem (...) a LDO, você tem o PPA... Você tudo isso" (E13);</p> <p>“A Secretaria de Planejamento que é responsável pela discussão com a comunidade, preparar PPA, LDO, LOA” (E14);</p> <p>(...) em relação a essa pesquisa tua, a elaboração do PPA, da LDO e da LOA... do PDP (...) o Poder Público tem que trazer a mídia todinha pra convocar as pessoas, porque a maioria da população não tem conhecimento” (E14)</p> <p>“Não, o Plurianual eu nunca participei. O Plano Diretor eu participei” (E16)</p> <p>P- “O município tem o plano PPA e tem o PDP, não é isso?” E17- “Tem”. (E17);</p>
------------------------------------	--

Continua...

<p>c) Orçamentos Anuais (LOA)</p>	<p>A Secretaria de Planejamento é reconhecida como a responsável pela elaboração das leis orçamentárias (E2, E14)</p> <p>Leis são implantadas por si só, pois fazem parte da rotina da administração e de obrigações legais. Não foram implantadas em função do PDP (LDO, LOA e PPA - ver E10);</p> <p>A população desconhece as leis orçamentárias (E14);</p> <p>A população não participa (E2)</p> <p>Crítica à falta de participação na confecção das leis orçamentárias (E14);</p> <p>Crítica à repetição do conteúdo, modelo e valores do orçamento elaborado pelo Poder Executivo. (E13 e E14)</p>	<p>“A LDO a gente já chama a população, né? A LOA, não, a LOA a população não participa porque a LOA é a parte financeira, então, a parte financeira quem discute são os secretários, né? Juntamente com o prefeito (...)” (E2);</p> <p>“(...) a LDO e a LOA (...) é o secretário de planejamento. Ele que é o responsável, o secretário de planejamento.” (E2);</p> <p>"Essa parte quem pode te dar uma visão clara dele é o (nome) porque ele acompanha as reuniões da Câmara e muitas coisas relacionadas à LDO, à LOA e, logicamente, ao PPA" (E4);</p> <p>"Então... siglas que ninguém nem imagina... Lei de Orçamento... "-o que?"... (...)"... As pessoas não entendem o que que é isso. Então você vê (...) as pessoas não sabem!" (E8);</p> <p>“Bom, os planos plurianuais existe, eu já ouvi falar que o pessoal faz” (...) orçamentos anuais também tem (E9)”;</p> <p>"(...) diretrizes orçamentárias sempre tem, planos plurianuais, orçamentos anuais isso a legislação determina né?" (E10).</p> <p>“Eu tenho uma crítica até à própria feitura (...) do orçamento, né? que eu acompanho há muitos anos fazendo a análise, essa coisa toda. Eu observo que alguém um dia criou o orçamento, criou o formato. "O formato é esse aqui" e a partir daí, essa pessoa que criou, colocou aqueles valores. os valores são repetidos! (isso em relação) à Lei Orçamentária” (E13)</p> <p>“A Secretaria de Planejamento que é responsável pela discussão com a comunidade, preparar PPA, LDO, LOA” (E14);</p> <p>“Não teve nenhuma audiência pública (para elaborar o PPA e a LDO). Nem a LOA. Nenhuma participação da comunidade e nem entre os vereadores. Os vereadores, a única coisa que fizeram: leram e aprovaram, mais nada” (E14)</p> <p>(...) em relação a essa pesquisa tua, a elaboração do PPA, da LDO e da LOA... do PDP (...) o Poder Público tem que trazer a mídia todinha pra convocar as pessoas, porque a maioria da população não tem conhecimento” (E14);</p>
-----------------------------------	--	---

Continua...

<p>d) A Constituição da Guarda Municipal;</p>	<p>Identifica-se ao menos a intenção de elaboração da lei constituidora da guarda municipal. Pelas entrevistas identifica-se que algum trabalho de elaboração da lei já foi iniciado.</p>	<p>“bom, (...) a guarda municipal tava sendo constituída, não sei porque que parou” (E9);</p> <p>“Olha a legislação referente à constituição da guarda municipal eu não sei se (...) ficou pronta, eu sei que a guarda não tá montada (...) eu creio que a legislação também não está pronta porque (...) uma das coisas que eu tinha sugerido era (...) analisar o impacto financeiro.” (E10);</p> <p>“Vai ser implantado o Departamento de Trânsito (...) não sei o nome que eles vão dar não, mas (...) vai ter a guarda municipal e agência municipal de trânsito. Também isso também faz parte do PDP(...)” (E18).</p>
<p>e) Delimitação do Perímetro Urbano e da sede e demais distritos do município</p>	<p>Havia a intenção de elaboração da Lei de delimitação do perímetro urbano na gestão 2005-2008, mas não foi realizada (E1). Permanecem as leis do início da década de 1990. (E10)</p>	<p>“Eram instrumentos importantes porque a gente tinha a questão da delimitação de perímetro urbano, (...) A gente não conseguiu fazer isso, né? (...) Quando eu digo a gente, é assim, por que eu me sinto responsável... porque a gente trabalhou no Plano Diretor. (...) a lei de perímetro urbano, a gente (...) não conseguiu concluir a lei de perímetro urbano por que? Porque o grupo se desfez, né?. Então a gente perdeu um pouco (...) a mobilidade que a gente tinha naquela época e mesmo porque a nova estrutura já não nos procurou” (E1)</p> <p>“Delimitação do perímetro urbano e da sede (e) de mais de cinco distritos também tá desatualizado (...) ela existe no modelo antigo, lá no IBGE a gente vai encontrar alguma coisa existente né, (...) eu sei que ainda tem áreas lá que são consideradas áreas rurais e muitas vezes não é interessante arrumar isso politicamente” (E10)</p>
<p>f) Parcelamento do Solo Urbano</p>	<p>Elaborado tendo em vista o PDP.</p> <p>No entanto não há legislação pertinente na matéria uso e ocupação do solo (E4, E9, E10, E14); houve alterações posteriores (E10).</p>	<p>"Só a lei de parcelamento, né?" (...) a gente via que muitos loteamentos eram aprovados indevidamente, aí gente conseguiu elaborar a lei de parcelamento municipal (E1);</p> <p>(P- Foi feita a lei de Parcelamento, não é?). “Nada mais” (E3)</p> <p>“Foi só aquela parte (...) do parcelamento do solo, mas a questão do uso (e ocupação) não tem, não tem nada abordando isso aí”. (E4)</p> <p>“A atualização do parcelamento do solo (foi realizada mas) (...) teria que ser feito (...) (uma atualização da matéria) uso e ocupação do solo (mas) também não fez nada” (E9);</p> <p>“parcelamento do solo já foi feito na nossa época (2005-2008), foi a única lei que a gente votou no Plano Diretor (...) depois teria que ter feito a de ocupação do solo. Eu sei que algumas coisas têm evoluído nessas leis mas não acompanho passo a passo não, mas alguns artigos são mudados, a própria parcelamento do solo sofreu uma alteração” (E10)</p>

...Continuação.

f) Parcelamento do Solo Urbano (cont.)		“Parcelamento do solo, né, mas há aí um erro muito grande, porque eles fizeram esse parcelamento do solo e o uso e ocupação do solo (deixaram fora), (...) um complemento, né? Uma completa a outra”. (E14)
g) Uso e ocupação do Solo Urbano	Não.	<p>“A questão do uso (e ocupação) não tem, não tem nada abordando isso aí”. (E4)</p> <p>“(…) teria que ser feito (...) (uma atualização da matéria) uso e ocupação do solo (mas) também não fez nada” (E9);</p> <p>“parcelamento do solo já foi feito na nossa época (2005-2008), foi a única lei que a gente votou no Plano Diretor (...) depois teria que ter feito a de ocupação do solo.”(E10)</p> <p>“Parcelamento do solo, né, mas há aí um erro muito grande, porque eles fizeram esse parcelamento do solo e o uso e ocupação do solo (deixaram fora), (...) um complemento, né? Uma completa a outra”. (E14)</p>
h) Código de obras	Sim, mas não em decorrência do PDP. A lei continua desatualizada (E9, E10 e E14)	<p>(...) de acordo com o nosso plano de trabalho, (...) a única coisa que eu posso te falar (é) com relação ao Código de Obras, (...) a gente trabalha no setor de ouvidoria ouvindo as reclamações, então a gente tem mais ou menos um relatório de que que tá sendo infligido (...)”.(E5)</p> <p>“(…) a atualização do (...) código de obras também não, não fez.” (...) “Código de obras é desde a época da (gestão 1989-1992)” (E9)</p> <p>“olha, tá fazendo falta o código de obras” (E9)</p> <p>“o código de obras é muito desatualizado, então (...) teria que (re)fazer esses códigos, pra gente ter as diretrizes (...) pra poder até cobrar numa aprovação de projeto, só (que) como não tem a gente tem que seguir o que tá defasado” (E9)</p> <p>“Código de obras também eu sei que parece que ouve alguma evolução, mas se foi (deve ter sido) muito pontual” (E10)</p> <p>“É, tá carecendo de todas (as leis). (O) Código de obras tem mais de 30 anos” (E14)</p>
i) Código de Posturas	Sim, mas não em decorrência do PDP.	<p>“(…) De acordo com o nosso plano de trabalho (...) na Secretaria de Governo, geralmente na ouvidoria mais são as reclamações (...) com relação ao Código de Posturas (...)” (E5);</p> <p>“Código de obras é desde da época do (da gestão 1989-1992). (...) é, oitenta e poucos que o cara teria feito, oitenta e oito...oitenta e nove, um negócio assim, código de postura a mesma coisa”(E9)</p> <p>“Código de postura (...) também não tenho conhecimento se mudou” (E10)</p>

Continua...

...Continuação.

j) O Código Ambiental;	Não (E4). Se existe ainda não foi atualizado (E10)	<p>“(...) O Artigo 94 (do PDP) que fala das revisões dos códigos (...) nada foi considerado, né? não foi implementado em nada. (...) O município precisa ter um código ambiental e não tem até hoje. (E4)</p> <p>“(...) nem o código ambiental não mudou (...)” (E10)</p>
k) Zoneamento Municipal Ecológico;	Possivelmente não. Se existe ainda não foi atualizado (E10)	<p>“(...) nem o código ambiental não mudou, o zoneamento municipal ecológico também não (...)” (E10).</p>
l) Divisão territorial dos bairros da sede municipal		<p>Divisão de território, bairro, sede e município (...) não foi atualizado. (E9)</p> <p>Divisão territorial dos bairros, também não (foi atualizado). (E10)</p>
m) O Código Tributário foi elaborado;	Sim, mas não em decorrência do PDP e não contou com a participação popular (E4)	<p>(Em relação à atualização da planta genérica de valores:) “Faltou representatividade. Embora a lei mesmo, o código tributário municipal não prevê a participação. Ele prevê a formação de uma comissão interna de valores, mas o PDP prevê que as leis sejam feitas de forma participativa. Então assim, eles não observam essas questões (E1).</p> <p>E4 – O caso do código tributário é que eu fiquei cobrando que tinha que fazer uma revisão daquilo lá. Então, ao invés de fazerem uma audiência pública conforme manda a lei, eles (...) ao bel prazer deles (...) fizeram uma emenda ao código tributário Não houve audiência pública para tratar da revisão nem nada (...)” (E4)</p> <p>“Código Tributário também, a gente fica envolvido, mas só através da Ouvidoria”. (E5)</p> <p>“(O) código tributário também não foi atualizado” (E9);</p> <p>“O código tributário houve um avanço aqui (...) Não sei te dizer qual (foi o avanço) (...) (E10)</p>
n) A Lei do Plano Municipal de Saúde;	Não sabe ao certo, mas acredita que não foi desenvolvido. (E10)	<p>“(...) legislação regulamentadora dos seguintes planos setoriais: plano municipal de saúde, eu não sei, de turismo, eu não sei exatamente o que evoluiu, mas a minha impressão é de que essas coisas aqui não andaram não, nem de saúde, nem turismo (...)” (E10)</p>
o) A Lei do Plano Municipal de Turismo;	Não sabe ao certo, mas acredita que não foi desenvolvido. (E10)	<p>“(...) legislação regulamentadora dos seguintes planos setoriais: plano municipal de saúde, eu não sei, de turismo, eu não sei exatamente o que evoluiu, mas a minha impressão é de que essas coisas aqui não andaram não, nem de saúde, nem turismo (...)” (E10)</p>

Continua...

p) Plano Municipal de Proteção Legal e Incentivo à Preservação dos Bens Móveis, Imóveis e Imateriais;	Não sabe ao certo, mas acredita que não foi desenvolvido. (E10)	“proteção legal e incentivo também creio que não andou”. (E10)
q) Plano Municipal de Abastecimento de Água;	Não sabe ao certo, mas acredita que não foi desenvolvido. (E10)	“não tem plano municipal de abastecimento de água, nem de esgotamento sanitário, nem de drenagem urbana” (E10)
r) Plano Municipal de Esgotamento Sanitário;	Não existe. (E10)	“não tem plano municipal de abastecimento de água, nem de esgotamento sanitário, nem de drenagem urbana” (E10)
s) Plano Municipal de Drenagem Urbana;	Não existe. (E10) (E9 e E10)	“Agora, por exemplo, drenagem urbana que seria aqui na Secretaria de Obras, eu não tenho conhecimento(...)” (E9). “não tem plano municipal de abastecimento de água, nem de esgotamento sanitário, nem de drenagem urbana” (E10)
t) Plano Viário Municipal;	Não existe (E10). Não sabe ao certo, mas acredita que não foi desenvolvido. (E9)	“Agora, por exemplo, drenagem urbana que seria aqui na secretaria de obras, eu não tenho conhecimento, plano viário também, de trânsito também” (E9). “plano viário municipal também não tem” (E10)
u) Plano Municipal de Transportes e Trânsito.	Não existe (E10). Não sabe ao certo, mas acredita que não foi desenvolvido. (E9 e E10)	“Agora, por exemplo, drenagem urbana que seria aqui na secretaria de obras, eu não tenho conhecimento, plano viário também, de trânsito também” (E9). “(...) plano municipal de transportes não tem, porque tem um projeto que não foi aprovado” (E10)
v) Instrumentos Jurídicos e Políticos estabelecidos no artigo 4º do estatuto das cidades		E10- Desapropriação, que eu tenha conhecimento não, nem servidão administrativa, nem das limitações (administrativas), tombamento de imóveis também não, nem extinção de unidades de conservação, também não, extinção de zonas especiais (...) concessão de direitos real de uso, isso eu não conheço, mas eu acho que também não, eu acho que nenhum dos instrumentos jurídicos tão em andamento aqui não, desse período que eu tô aqui eu nunca vi esse comentário, nada passou na minha mão. (E10)

Fonte: Dados da pesquisa

7.6 Análise de ações que não estavam previstas na Lei 4.068/06 mas que foram produtos relacionados ao Plano Diretor Participativo.

Quadro 33: Atividades realizadas não previstas na Lei 4.068/06 (completo).

Produtos e atividades relacionados ao PDP	Unidades de Registro	Unidades de Contexto
a) Avanços na legislação habitacional	Lei 4.124, de 30/05/07 (Cria o Conselho de Habitação); Lei 4.192, de 21/05/08 (Estabelece Validade cadastro de interessados programa habitacional da COHAB); Lei 4.257, de 18/12/08 (Cria o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social); Lei 4.414, de 19/03/10 (Isenção de IPTU para imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida)	<p>“A única coisa que eu vi um avanço foi alguma (...) lei na área de habitação” (E1).</p> <p>b) ações que não estavam previstas na Lei 4.068/06 (artigo 72), mas foram produtos elaborados em consequência direta ou indireta à elaboração do PDP.</p>
b) Comissão de Loteamento	<p>Consta uma Comissão de Loteamento fruto indireto do Plano Diretor. Para E1 e E14 ela não considera a legislação pertinente. Para E17, que é membro da comissão sim. (Ressalta-se uma limitação dessa pesquisa se encontrou ao não entrevistar o presidente da comissão, o que conferiria mais justiça a esta análise. É necessário levar essa observação em conta antes de fechar a questão).</p> <p>Análise Documental: Instituída pelo Decreto nº 3631/08</p>	<p>A gente conseguiu montar essa comissão (...) pra aprovação de loteamento porque o que acontecia? A gente levantou no PDP que (havia) muitos loteamentos irregulares, muitos loteamentos clandestinos, a gente queria organizar essa questão, porque a gente via que muitos loteamentos eram aprovados indevidamente, aí gente conseguiu elaborar a lei de parcelamento municipal e pra implementação dessa lei de parcelamento a gente precisava de uma comissão, mas ela desvirtuou da nossa intenção. Quando mudou de administração ela virou um cabide de colocar pessoas que precisavam de ter um acréscimo no salário, e aí colocaram essas pessoas. Alguns loteamentos que foram aprovados hoje estão sendo questionados judicialmente, porque estavam irregulares”.(E1)</p> <p>(P - E (...) tem alguma Comissão de Loteamentos? (...) E a comissão, ela faz algum trabalho em relação ao Plano Diretor?) “Não, ela não respeita o Plano Diretor. Para você ter uma ideia são 640 apartamentos "Minha casa, minha vida", não local só. Tinha casas ali no Tijuco, né, no Residencial Dom Lucas fizeram em uma área imprópria, sem captação de esgoto adequada, sem água, aí já estão passando aperto lá com falta de água e as tubulações de esgoto estão entupidas estourando, sem tratamento, são 640 apartamentos vamos por 1500 pessoas a mais, fora as casas, vamos por 2000 pessoas. A coleta de esgoto não tem um tratamento, vai direto pro Córrego do Lenheiro. Aí atravessa todo o Centro Histórico esse esgoto, até chegar no Rio das Mortes”(E14)</p>

Continua...

...Continuação.

<p>b) Comissão de Loteamento (cont.)</p>		<p>(P- Existe uma Comissão de Loteamento que veio do PDP, não é isso?) “Sim, a Comissão de Loteamento. (...) Ela faz a vistoria no local, né... vê a documentação todinha se tá (...), se tá perfeita, né? Se tá tudo em dia.” (E17)</p> <p>A gente conseguiu montar essa comissão (...) pra aprovação de loteamento porque o que acontecia? A gente levantou no PDP que (havia) muitos loteamentos irregulares, muitos loteamentos clandestinos, a gente queria organizar essa questão, porque a gente via que muitos loteamentos eram aprovados indevidamente, aí gente conseguiu elaborar a lei de parcelamento municipal e pra implementação dessa lei de parcelamento a gente precisava de uma comissão, mas ela desvirtuou da nossa intenção. Quando mudou de administração ela virou um cabide de colocar pessoas que precisavam de ter um acréscimo no salário, e aí colocaram essas pessoas. Alguns loteamentos que foram aprovados hoje estão sendo questionados judicialmente, porque estavam irregulares”.(E1)</p> <p>(P - E (...) tem alguma Comissão de Loteamentos? (...) E a comissão, ela faz algum trabalho em relação ao Plano Diretor?) “Não, ela não respeita o Plano Diretor. Para você ter uma ideia são 640 apartamentos "Minha casa, minha vida", não local só. Tinha casas ali no Tijuco, né, no Residencial Dom Lucas fizeram em uma área imprópria, sem capitação de esgoto adequada, sem água, aí já estão passando aperto lá com falta de água e as tubulações de esgoto estão entupidas estourando, sem tratamento, são 640 apartamentos vamos por 1500 pessoas a mais, fora as casas, vamos por 2000 pessoas. A coleta de esgoto não tem um tratamento, vai direto pro Córrego do Lenheiro. Aí atravessa todo o Centro Histórico esse esgoto, até chegar no Rio das Mortes”(E14)</p> <p>(P- Existe uma Comissão de Loteamento que veio do PDP, não é isso?) “Sim, a Comissão de Loteamento. (...) Ela faz a vistoria no local, né... vê a documentação todinha se tá (...), se tá perfeita, né? Se tá tudo em dia.” (E17)</p>
<p>c) Mapa oficial do Município</p>	<p>Publicado e distribuído no ano de 2008 pela S. de Governo.</p>	<p>“Aquilo lá (O Mapa Oficial do Município) tem ajudado muito até questão de nomenclatura de ruas que a gente não tinha uma coisa muito bem feita, né? Pessoas iam lá, trocavam a placa da rua e falavam “Agora essa rua chama Maria das Mercês” e por aí ficava e aí teve também um avanço nisso. (continua...)</p>

Continua...

...Continuação.

<p>c) Mapa oficial do Município (cont.)</p>		<p>(Continuação...) A gente conseguiu mandar alguns (...) projetos de lei regulamentando essas questões, que aparentemente é bobo, mas não é, uma questão até de segurança pública, né? a própria Polícia Militar tinha dificuldade para chegar nesses lugares, quando tinha alguma ocorrência pra fazer, em razão de nomes completamente divergentes; Correios (também) (...) foi um trabalho que deu um subsídio (...) pra poder organizar, de certa forma.” (E1)</p>
<p>d) Livro "Plano Diretor de São João del Rei" e material produzido.</p>	<p>Publicado e distribuído a partir do ano de 2008 pela Secretaria de Governo. O material a que a entrevistada E1 se refere trata-se de relatórios técnicos e anexos da lei 4.068/06 arquivados na Prefeitura e disponíveis em seu site. Este material foi integrado ao DVD Plano Diretor Participativo e distribuído juntamente ao Livro.</p>	<p>“a gente conseguiu publicar um livro (...) contando sobre a participação popular. (...) A gente conseguiu arquivar (...) o material que contou a história do PDP, (...) as atas das reuniões, as fotografias, como que a participação aconteceu (...). Isso aí é uma história que a gente tem”. (E1);</p> <p>“Com relação ao PDP nunca nós tomamos nem conhecimento. A única coisa que eu tenho é o livro, né?! Do PDP que volta e meia a gente tá dando uma olhada (...).” (E5);</p>
<p>e) Mobilização e participação popular durante a elaboração do PDP.</p>	<p>Houve um movimento de mobilização e participação ao menos durante a elaboração do PDP. Foi uma experiência interessante por ser algo inovador no município (E1)</p>	<p>“Na participação popular a gente conseguiu (...) pro nível da cidade, pela cultura, que era participação zero a gente conseguiu sair desse patamar de participação zero e chegamos até mais de 1% de participação da população nas reuniões. O planejamento de mobilização social foi (...) muito interessante, a gente tinha panfletos, o material que foi usado foi um material muito rico que chamava muito a atenção. (...) fazer algumas palestras em escolas. As pessoas naquela ocasião falavam bastante do PDP. As pessoas conheciam”. (E1)</p>
<p>f) Plano Municipal de Saneamento Básico¹⁴.</p>	<p>Em processo de elaboração (E10)</p>	<p>"O plano municipal de saneamento básico está em execução agora falta um ajuste (...) na questão da licitação, alguma coisa assim (...)" (E10);</p>

Fonte: Dados da pesquisa

¹⁴ Em relação aos itens “q”, “r” e “s” citados no Quadro 8, ressalta-se que está ocorrendo a elaboração do Plano de Saneamento Básico, que pode acoplar os três planos: de abastecimento, de drenagem e de esgotamento sanitário. De acordo com a Política Nacional de Saneamento Básico o conceito de saneamento envolve uma soma de 4 elementos: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem e o manejo de águas pluviais e o manejo de resíduos sólidos. Esta é a linha que vem sendo adotada pela Secretaria Nacional de Saneamento Básico, do Ministério das Cidades há alguns anos. Para um aprofundamento sobre este dado basta conferir a página do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=110