

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

O QUE É PLANEJAMENTO URBANO PARA OS
TÉCNICOS MUNICIPAIS DAS CIDADES DE PEQUENO PORTE?
A EXPERIÊNCIA DE QUATRO MUNICÍPIOS DO VALE DO JAGUARI

Hugues Velleda Soares

Santiago
2012

Prof. Dr. Carlos Alexandre Neto
Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Cristina Dias Lay
Diretora da Faculdade de Arquitetura

Profa. Dra. Lívia T. Salomão Piccinini
Chefe do Departamento de Urbanismo

Prof. Dr. Antonio Tarcísio da Luz Reis
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional

HUGUES VELLEDA SOARES

O QUE É PLANEJAMENTO URBANO PARA OS
TÉCNICOS MUNICIPAIS DAS CIDADES DE PEQUENO PORTE?
A EXPERIÊNCIA DE QUATRO MUNICÍPIOS DO VALE DO JAGUARI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati

Santiago

2012

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Terezinha, também funcionária pública, alfabetizadora, cuja dedicação tantos mestres ajudou a formar. À minha amada esposa Ionara e meu filho Lucas, os quais me servem de inspiração e sentido nesta vida, para eles todo o meu amor e afeto.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às instituições promotoras do Mestrado Interinstitucional – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), através da Faculdade de Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR); Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus de Santiago – pelo desafio de interiorizar e promover o conhecimento neste rincão riograndense.

Agradeço aos órgãos públicos das municipalidades que serviram de estudo de caso e, particularmente, à prefeitura de Santiago, onde exerço as minhas funções como arquiteto e urbanista. Agradeço também à URI, instituição onde exerço a docência.

Quero agradecer em especial a todos os técnicos municipais que, em suas atividades rotineiras, receberam-me e compartilharam comigo suas certezas e dúvidas como servidores públicos destas pequenas cidades do sul do Brasil.

Agradeço em especial ao meu orientador, Prof. Dr. João Farias Rovati, que incansavelmente esteve ao meu lado durante todos os momentos desta caminhada: à sua disponibilidade, à sua atenção e compreensão pelas particularidades deste processo, pela sua amizade, para sempre o meu reconhecimento, o meu muito obrigado.

Agradeço à minha esposa Ionara que, além de suportar minhas ausências, auxiliou-me incondicionalmente nas inúmeras horas deste percurso, encorajando-me em todos os instantes, todos os dias.

Plantar uma árvore, fazer um filho e escrever um livro. Descobri que o mais difícil dos ideais do Homem é, sem querer minimizar a importância da procriação, parir um livro... (...) Mas, sem dúvida, o processo de um escritor que se pretende técnico é longo e doloroso; dói conseguir definir toda a temática a ser abordada, dói ter de se impor limites a todo o momento, dói saber que o resultado fica muito aquém das potencialidades e, sem pretensões, da perfeição.

Vicente Del Rio

RESUMO

O Brasil já acumula certa experiência em termos de planejamento urbano. Um expressivo número de cidades, de todos os portes, elabora planos e implementa ações que, de maneira explícita ou não, visam planejar a realidade urbana local. Entretanto, de uma parte, tais planos e ações apresentam enorme diversidade e, de outra, em cada um deles o planejamento urbano tem sido objeto de interpretações conceituais divergentes. Do ponto de vista da pesquisa, os problemas conceituais que envolvem a noção de planejamento urbano em nosso país, bem como a identificação e crítica das práticas a ele associadas, têm sido abordados quase sempre a partir do estudo de experiências realizadas em cidades grandes e médias. O foco deste trabalho é compreender como esta problemática se apresenta em pequenas cidades, através da análise da experiência de quadro municipalidades do sul do Brasil, localizadas na região do Vale do Jaguari.

PALAVRAS-CHAVE: gestão, planejamento, planejamento urbano, Vale do Jaguari

ABSTRACT

The theme of this dissertation is the practice of planning in small towns. Brazil has accumulated some experience in terms of urban planning. A significant number of cities, large, medium or small, develops and implements action plans that, explicitly or not, are to local urban planning reality. However, it appears that such plans and actions are diverse, and also that the very notion of urban planning has been subject to different conceptual interpretations. The conceptual problems surrounding the notion of urban planning in our country, as well as the identification and critique of the practices associated with it, have been approached mainly from the study of experiences in large and medium cities. The focus of this work is to understand how this problem arises in our small towns.

KEY WORDS: Urban Planning, Municipal Planning, Municipal Management, Vale do Jaguari.

LISTA DE FIGURAS, MAPAS, QUADROS E TABELAS

FIGURA Nº 1	28
FIGURA Nº 2	30
FIGURA Nº 3	32
FIGURA Nº 4	34
MAPA Nº 1	24
QUADRO Nº 1	25
QUADRO Nº 2	35
QUADRO Nº 1	39
QUADRO Nº 1	52
TABELA Nº 1	39
TABELA Nº 2	47
TABELA Nº 3	47
TABELA Nº 4	48
TABELA Nº 5	48
TABELA Nº 6	48
TABELA Nº 7	49
TABELA Nº 8	49
TABELA Nº 9	50
TABELA Nº 10	50
TABELA Nº 11	51
TABELA Nº 12	51
TABELA Nº 13	51
TABELA Nº 14	51
TABELA Nº 15	52
TABELA Nº 16	53
TABELA Nº 17	53

TABELA Nº 18	54
TABELA Nº 19	55
TABELA Nº 20	55
TABELA Nº 21	55
TABELA Nº 22	56
TABELA Nº 23	56
TABELA Nº 24	57
TABELA Nº 25	58
TABELA Nº 26	59
TABELA Nº 27	60
TABELA Nº 28	62
TABELA Nº 29	63
TABELA Nº 30	63
TABELA Nº 31	65
TABELA Nº 32	66
TABELA Nº 33	66
TABELA Nº 34	67
TABELA Nº 35	68

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO 1 – PROBLEMA DE PESQUISA	6
1.1 Apresentação do problema	7
1.2 Sobre a prática do planejamento [urbano] no Brasil	8
1.3 As noções de planejamento, gestão, plano e projeto	12
1.4 Planejamento urbano e urbanismo	16
1.5 Planejamento estratégico	17
1.6 Um imbróglio conceitual	20
CAPÍTULO 2 – CAMINHOS DA PESQUISA	23
2.1 Os municípios pesquisados	24
2.2 Estruturas político-administrativas	27
2.3 Quadro funcional	37
2.4 Respondentes e entrevistados	40
2.5 Questionários e entrevistas	43
CAPÍTULO 3 – O QUE É PLANEJAMENTO URBANO?	46
3.1 Questionários	47
3.1.1 Perfil dos agentes públicos	46
3.1.2 Os respondentes e suas atividades funcionais	53
3.1.3 Os respondentes e o planejamento urbano	55
3.2 Caracterização dos agentes públicos abordados	69
3.3 Considerações sobre gestão e planejamento	72
3.4 Os entrevistados e o planejamento urbano	76
3.5 Sobre a documentação analisada	86
CONCLUSÕES	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93
Anexo 1 – Questionário	95
Anexo 2 – Roteiro das entrevistas	99

INTRODUÇÃO

Segundo o último censo demográfico, oito em cada dez municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes. Em 2007, entre os 496 municípios existentes no Rio Grande do Sul, 398 tinham menos de 20 mil habitantes.

O Brasil está desafiado a estabelecer uma política de planejamento urbano que incorpore as especificidades de suas pequenas cidades, posto que, mesmo antes da criação do Ministério das Cidades, as ações governamentais vinham sendo pautadas pelo enfrentamento de problemas típicos apenas das grandes e médias cidades. Segundo a Constituição, a obrigatoriedade do ordenamento territorial através do plano diretor faz-se a partir de um contingente populacional acima de 20 mil habitantes, sugerindo que as pequenas localidades de algum modo são “diferentes” das outras.

O desenvolvimento urbano das pequenas cidades, sob diferentes aspectos, poucas vezes tem sido objeto de ações sistemáticas de planejamento, a começar pelo fato de que tais cidades não dispõem de quadro técnico e institucional voltado especificamente ao tratamento dos problemas urbanos. De

outra parte, as políticas públicas locais necessitam estar articuladas em escalas superiores para garantir sustentação e eficácia no enfrentamento dos problemas urbanos e, para tanto, também demandam o apoio de quadro técnico qualificado.

Este desafio é bastante evidente no âmbito político-administrativo das pequenas cidades que se ressentem da condição de subordinação fiscal e financeira aos Estados e à União. Obviamente as políticas de desenvolvimento sócio-espacial exigem equidade no trato de suas demandas e, para tal, precisam de ações coordenadas, particularmente aquelas decorrentes de um planejamento urbano eficaz.

Os desafios das pequenas cidades no que se refere ao planejamento urbano se fazem presentes em múltiplas direções, a começar pela compreensão, muitas vezes ambígua, por parte dos agentes técnicos e políticos, do próprio significado da expressão. Como situaremos mais adiante nesta dissertação, esse problema conceitual não é sentido exclusivamente nas pequenas localidades.

Apoiando-se em autores que analisam o desenvolvimento teórico, as noções de gestão, planejamento e planejamento urbano, esta dissertação busca esclarecer o quadro existente em administrações públicas de pequenas cidades do Rio Grande do Sul, a partir da visão de seus técnicos.

O Capítulo 1 resume aspectos históricos e teóricos dos conceitos de planejamento e gestão arraigados na prática cotidiana das administrações públicas, pois, não obstante o porte da cidade, de algum modo todas praticam a gestão, o planejamento *tout court* e o planejamento urbano.

Para esta discussão busca-se o apoio de diversos autores que, por meio de suas teorizações, desenvolvem uma reflexão crítica sobre o processo de organização e das administrações públicas para a gestão e o planejamento. São tomados como referência, de modo especial, Flávio Villaça e Marcelo Lopes de Souza, autores que, privilegiando a experiência das grandes cidades, se utilizam

delas como pano de fundo para construir seus aportes teóricos e trazer à luz o processo de planejamento urbano no Brasil.

Villaça dá grande ênfase ao plano diretor para desenvolver sua compreensão do processo de planejamento urbano historicamente instituído no Brasil. Traça um percurso que nos leva a compreender como o planejamento se consolidou nos órgãos públicos e como se tornou uma ferramenta “distorcida” de promoção social. Sua análise evidencia os meandros que o envolvem enquanto instrumento político de gestão. Villaça mostra ainda que política e técnica são dois aspectos que envolvem o processo de tomada de decisão, ou seja, estão no cerne do planejamento urbano – são dois lados da mesma moeda, considerando-se que a atividade de planejamento praticada sempre buscou conciliar os dois aspectos, em distintos períodos da história do Brasil.

Para Marcelo Lopes de Souza a distinção dos termos *gestão* e *planejamento* constitui a base para a conceituação do planejamento urbano. Na visão de Souza, os termos ganham uma dimensão histórico-conceitual a partir da qual é possível situar a prática cotidiana realizada pelos técnicos municipais e, deste modo, compreender a prática do planejamento urbano nos pequenos municípios.

O Capítulo 2 trata do método de coleta de dados aplicado no desenvolvimento do trabalho. Este método embasa empiricamente a abordagem da problemática proposta e a análise das experiências de quatro municípios pertencentes ao Vale do Jaguari: Santiago, São Francisco de Assis, Jaguari e São Vicente do Sul. A dissertação, do ponto de vista metodológico e das técnicas de pesquisa, envolveu pesquisa de documentação administrativa das citadas municipalidades, bem como, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semi-estruturadas.

O questionário, dividido em três partes, objetivou caracterizar o perfil de cada respondente, suas atividades cotidianas e sua compreensão sobre a prática de atividades de gestão, planejamento e planejamento urbano, em sua municipalidade.

As entrevistas buscaram complementar e refinar as informações obtidas através dos questionários, com vistas a explicitar e esclarecer melhor a compreensão que os técnicos têm sobre gestão, planejamento e planejamento urbano.

As entrevistas constituíram-se de valioso instrumento de conhecimento, pois, ao possibilitarem uma expressão menos controlada dos nossos interlocutores, permitiram trazer à luz novos aspectos do pensamento que têm sobre o problema da pesquisa, revelando outras realidades que constroem a história e a prática do planejamento urbano nestes municípios.

O Capítulo 3 apresenta os resultados obtidos e a interpretação dos mesmos, apoiada nos conceitos introduzidos no capítulo primeiro. Finalmente, o conjunto das questões tratadas ao longo da dissertação é retomado nas Conclusões.

CAPÍTULO 1 – PROBLEMA DA PESQUISA

O que é planejamento urbano? No Brasil, diversos autores têm chamado a atenção para os problemas conceituais existentes a propósito dessa noção: ela identifica uma disciplina, uma profissão, um campo de atividades, um processo ou tudo isso ao mesmo tempo? O que é específico do planejamento urbano quando comparado a outras abordagens do planejamento? Este capítulo trata sucintamente dessa problemática, a partir da reflexão desenvolvida por alguns pesquisadores do tema.

1.1 Apresentação do problema

O que é planejamento urbano para os técnicos que trabalham em municipalidades de pequeno porte? A pergunta, incorporada ao título da presente dissertação, define a problemática que orientou a pesquisa empírica.

Respondê-la permite a identificação e melhor compreensão sobre quem faz (e como) planejamento urbano em pequenas cidades brasileiras.

A pergunta nasce da experiência do autor como arquiteto e urbanista vinculado a uma administração municipal, no caso, a prefeitura de Santiago. A vivência como técnico municipal (e também como docente), possibilitou constatar muitas vezes que as conversas partiam de pressupostos conceituais diferentes – como se cada um estivesse tratando de assuntos distintos. Aprofundando o estudo do problema ao longo do curso de mestrado foi possível constatar que o problema não se limitava aos pequenos municípios.

O problema nos pareceu relevante do ponto de vista do conhecimento, nos planos teórico e empírico, e como desafio propriamente político e profissional: será que se pode caracterizar uma prática de planejamento urbano peculiar às cidades de pequeno porte?

Constitucionalmente, cabe aos municípios a chancela do ordenamento do seu território, urbano e rural, conforme estabeleceu a Constituição Federal promulgada em 1988 – chancela reiterada em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257). Mas a verdade é que os recursos humanos existentes nos pequenos municípios ainda são precários, como o é a capacidade de discernimento no trato de termos e processos tais como: planejamento, gestão e planejamento urbano.

Face ao problema exposto, como já foi observado na introdução, o presente trabalho busca contribuir para a melhoria da compreensão do planejamento urbano praticado em pequenos municípios e os desafios que estes técnicos enfrentam. Para tanto, optou-se por estudar quatro municípios do interior do Rio Grande do Sul: Santiago, São Francisco de Assis, Jaguari e São Vicente do Sul. Localizados na região centro-oriental do Estado, esses municípios, juntamente com as municipalidades de Cacequi, Capão do Cipó, Mata, Nova Esperança do Sul e Unistalda, integram o Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) do Vale do Jaguari, onde se articulam a um projeto de desenvolvimento micro-regional que demanda a execução local de alguma

modalidade de planejamento. A questão da pesquisa não é identificar tal modalidade de planejamento, mas, antes, saber como os técnicos responsáveis por sua concepção e efetivação compreendem e representam suas próprias ações como práticas de planejamento – e, por esse caminho, compreender o que é planejamento urbano para eles.

1.2 Sobre a prática do planejamento urbano no Brasil

É preciso, desde logo, situar um problema conceitual. Desde a sua conquista pelos portugueses, as terras que hoje correspondem ao território brasileiro são objeto de planos e projetos urbanísticos, elaborados por engenheiros militares, topógrafos, agrimensores e arquitetos (REIS FILHO, 1968). O mesmo aconteceu no território que corresponde ao Estado do Rio Grande do Sul (Rocca, 2009). Diversos autores denominam essas práticas de *urbanismo*, muito embora o vocábulo somente tenha aparecido no início do século XX. O Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre, de 1914, foi desenhado por um arquiteto – João Moreira Maciel – que desconhecia tanto o termo urbanismo como o termo *planejamento*. Desse ponto de vista, se empregarmos os termos *urbanismo* e *planejamento urbano* como sinônimos, como o fazem muitos autores (por exemplo, MARICATO, 2000), a prática do planejamento urbano no Brasil seria muito anterior à prática do planejamento econômico e de outras formas de planejamento.

Para Benedicto Silva (1964), a história do planejamento *tout court* no Brasil remonta aos anos 1930; quando um Estado centralizador articulou políticas voltadas à solução de problemas econômicos de grande amplitude. Exemplo disso, segundo Silva (1964: xiv), foi a criação do Sistema Federal de Planejamento, em 1939, importante expressão das tentativas realizadas pelo Executivo “para implantar e institucionalizar o planejamento em suas atividades

administrativas". Conforme Silva, a política econômica desenvolvimentista então adotada pelo governo federal baseava-se em planos, programas e projetos de abrangência regional, tomados como esteio para o crescimento econômico e a concretização da ação do Estado sobre o território nacional. Temas como transporte, energia, saúde, indústria, educação, entre outros, foram objeto da ação planejadora praticada neste período.

Flávio Villaça (1999) divide a história do planejamento urbano no Brasil em três períodos. Do final do século XIX aos anos 1930 nossas cidades teriam sido marcadas pelos planos de melhoramentos e embelezamentos e pela desconstrução de seus traços coloniais. Entre os anos 1930 e 1990, o planejamento urbano teria se afirmado como técnica de base científica considerada "indispensável" para a solução dos "problemas urbanos", integrando-se aos processos de urbanização e modernização da sociedade e da cidade brasileira. Dos anos 1990 até o presente, o planejamento teria sido hegemonizado pelo ideário da chamada "reforma urbana".

Para Villaça, as décadas de 1930 a 1990 foram palco de diversas abordagens e leituras do urbano, articuladas a uma dinâmica de crescimento urbano e econômico contínuos. Note-se que esse período compreende diversas fases da história política brasileira, constituindo-se em um espaço de tempo relativamente longo onde a busca do crescimento econômico, a construção de políticas públicas de desenvolvimento e a afirmação nacional pautaram muitas ações e também os modos de implementar o planejamento no Brasil.

Com uma taxa de urbanização da ordem de 36,16% em 1950, o País passou para 84,36% em 2010, refletindo o adensamento demográfico dos centros urbanos, não obstante ao fato de haver variações de região para região. Este indicador nos dá uma idéia da dimensão do desafio com o qual deparou-se a administração pública, em seus três níveis de governo, para dar conta de toda ordem de demandas postas por uma sociedade que se torna predominantemente urbana.

O planejamento urbano esteve, ao longo de todas essas décadas, estritamente ligado à prática governamental, ou seja, se institucionalizou, conforme descreve Villaça (1999). Em outras palavras, a história do planejamento urbano, no Brasil, refere-se essencialmente à ação do Estado sobre a cidade, com a compreensão de que, ambos, planejamento e Estado, têm importante papel na geração do desenvolvimento em âmbito nacional, regional e local.

Atualmente, a União centraliza recursos e políticas relacionados ao planejamento (ROLNIK, 2009), embora nos últimos anos, sobretudo a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, venha ganhando visibilidade um discurso que valoriza a esfera municipal. Nesse sentido, estimula-se a implementação de ações relacionadas ao planejamento urbano a partir da disponibilização de recursos financeiros oriundos das políticas formuladas por diferentes Ministérios (Cidades, Saúde, Educação, Esporte, Justiça, etc.) e da exigência de elaboração e execução de diversos tipos de programas, planos e projetos. Por exemplo, é da Casa Civil que vem um dos grandes programas de desenvolvimento nacional, o Programa de Aceleração do Crescimento, que por sua vez demanda, entre outras ações, a elaboração de planos de âmbito local, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Para Villaça (1999) e outros pesquisadores (ver, por exemplo, PINHEIRO, 2010), ao longo das décadas em que se consolidou junto à administração pública, o planejamento mostrou-se quase sempre ineficiente.

Os planos desenvolvidos na maior parte dos casos, ou não se configuraram em ações de planejamento urbano, ou caíram no descrédito pelo simples motivo do distanciamento estabelecido entre o discurso e a prática. Essa ineficiência, aliada à uma visão tecnocrática da problemática urbana, alimentou uma total indiferença em relação ao processo de planejamento urbano e suas potencialidades.

O Movimento pela Reforma Urbana, que ganhou força nos anos 1980 ao congregiar diferentes forças políticas e organizações sociais, conjugado com a

crescente politização dos conflitos urbanos, constituiu-se em marco referencial às mudanças introduzidas pela Constituição Federal, em 1988, especificamente no capítulo referente às Políticas Urbanas (artigos 182 e 183), cuja regulamentação posterior deu-se através do Estatuto da Cidade. O Estatuto gerou novas expectativas quanto a possibilidade de uma abordagem mais próxima da realidade sócio-espacial local, na medida em que previu a necessidade de o Município atuar por meio de uma *gestão democrática*:

“O Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. [...] A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação – e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.” (OLIVEIRA, 2001:12).

Após décadas de indefinição política, período denominado por Maricato (2006) de “vazio institucional”, o Ministério das Cidades finalmente tornou-se uma referência na condução de políticas públicas relacionadas a temas como habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbanos, além da questão da regularização fundiária e habitação.

O Estatuto da Cidade passou a atribuir aos municípios o tratamento das questões urbanas através da *gestão democrática*, instrumento que possibilita a participação da comunidade ou população envolvida no estabelecimento de prioridades, e o modo de aplicação dos recursos disponíveis. Contudo, de acordo com alguns autores, na prática essa realidade é outra:

“Embora o Estatuto da Cidade disponibilize novos instrumentos para o estabelecimento de uma nova ordem urbanística, voltada para a inclusão social, equilíbrio ambiental e democratização da gestão, a maioria dos Municípios possui pouca capacidade de gestão e de planejamento urbano e territorial [...] uma dimensão fundamental da intervenção do Ministério das Cidades se refere ao fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos municípios, particularmente no desafio do planejamento.” (FENDT, 2004: 13).

Desde sua criação, em 2003, o Ministério deu especial atenção ao “fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento e gestão urbana” (FENDT, 2004: 13). O Ministério teria ainda papel fundamental na articulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, congregando diversos segmentos sociais através do Conselho Nacional das Cidades, visando a construção de uma política urbana e social mais equilibrada.

O contexto político das duas últimas décadas, marcado, como ressaltou Villaça (1999), pelo ideário do Movimento pela Reforma Urbana, de fato possibilitou novas abordagens para o exercício político-administrativo por parte dos governos locais. E é sob este contexto que identificamos nossa problemática e realizamos a presente pesquisa sobre a prática do planejamento urbano nas pequenas cidades.

1.3 As noções de planejamento, gestão, plano e projeto

Esta dissertação não pretende aprofundar o tratamento da dimensão histórica do planejamento urbano. O que interessa mais de perto é sua representação conceitual. Um dos objetivos do trabalho ao definir tal problema foi contribuir para o esclarecimento de uma ambiguidade teórico-conceitual que se estabeleceu com o passar dos tempos, nos meios técnicos e acadêmicos.

Conforme Ferreira (1966: 76), “para se identificar *quem faz* [planejamento] dever-se-á considerar como se distribuem as responsabilidades entre pessoas e instituições”. Reside neste questionamento um dos focos deste trabalho. Parte-se do pressuposto da existência de uma confusão de caráter teórico-prático, entre gestão, planejamento e planejamento urbano. Portanto, necessita-se saber se e como os mesmos constituem campos teórico-práticos distintos. Para que se estabeleçam, em diversas instâncias, as competências

que são inerentes a todos os envolvidos em um processo de planejamento urbano.

Villaça (2004: 174) concorda com a existência dessa problemática conceitual. Ele se faria presente nos diferentes modos de intervenção do Estado sobre a cidade, seja por meio de planos, seja por meio de projetos. Villaça propõe critérios de análise distinguindo o que considera mais ou menos *típico* nas ações e/ou discursos do Estado sobre a cidade, diferenciando claramente *plano* de *projeto*. Para o autor, o conceito de plano seria mais evidente “quanto mais forte e simultaneamente” estivessem presentes os seguintes componentes ou características:

- i) abrangência de todo o espaço urbano e apenas desse espaço, e seus vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos;
- ii) continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações;
- iii) interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população;
- iv) papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais e estaduais.

Ainda, segundo Villaça, historicamente, o planejamento urbano no Brasil preconiza ações que interessam especialmente a uma determinada classe social hegemônica, a burguesia. Numa realidade marcada por conflitos, o planejamento não se efetiva quando as ações que preconiza desagradam o grupo hegemônico, embora o discurso do planejamento enfatize a busca do atendimento dos interesses da coletividade. Esta realidade contribuiu para que o mesmo se constituísse de muitos modos e se apresentasse progressivamente sob diferentes “roupagens”, ou seja, a prática do planejamento institucional, no Brasil, consolidou a representação hegemônica de uma parcela da população, mesmo que o processo desenvolvido para elaboração dessas práticas relacionadas ao planejamento urbano se valessem de critérios e análises mais

abrangentes do ponto de vista da inclusão de procedimentos ditos democráticos.

Marcelo Lopes de Souza (2004) também faz uma abordagem crítica do processo de planejamento urbano e o situa na atualidade. No plano conceitual, Souza diferencia *planejamento* e *gestão*. Para o autor, no contexto político das duas últimas décadas, dominado por discursos e políticas que apelam para a redução da presença social do Estado, o termo e a prática da gestão firmou-se como alternativa ao planejamento, termo desgastado no seu uso corrente e prática sistematicamente associada a opções tecnocráticas de traços estatizantes. Conforme o autor, o neoliberalismo teria concorrido para que esta compreensão se sobrepusesse à prática do planejamento. Para Souza (2004: 31), na verdade *planejamento* e *gestão* são termos complementares entre si, pois se referem a temporalidades distintas: o termo gestão estaria sempre associado a ações desenvolvidas no presente; o termo planejamento se relacionaria à preparação, no presente, para a ação futura. Assim, conclui Souza, “longe de serem concorrentes ou intercambiáveis”, os termos planejamento e gestão remeteriam a práticas distintas e complementares.

Segundo o autor, o planejamento urbano constitui um campo de ações claramente interdisciplinar, reunindo saberes distintos e profissionais com formações diversas, como arquitetos, geógrafos, sociólogos, antropólogos, engenheiros. O diálogo entre diferentes disciplinas possibilitaria a emergência de um olhar equilibrado sobre a cidade e, por conseguinte, sobre seus múltiplos aspectos sócio-espaciais.

Outra questão importante tratada pela literatura sobre planejamento diz respeito à situação em que se encontram os municípios brasileiros do ponto de vista político, econômico e financeiro. As municipalidades teriam adquirido maior autonomia a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade. Mas isso, em muitos casos, não tem consequências efetivas, pois, na

prática, os municípios continuam extraordinariamente dependentes de recursos federais e estaduais¹.

Associados às dificuldades financeiras, contata-se, especialmente nas cidades de pequeno porte, enormes carências na área de recursos humanos e importantes fragilidades na estrutura administrativa, uma situação que se arrasta por décadas neste País. Raquel Rolnik (2011: 106) esclarece tal situação quando fala da existência de uma “descentralização tutelada”, realizada por meio de transferências advindas de uma frágil relação entre governo local e o federal. Os repasses oriundos dos impostos praticados no Brasil se mostram insuficientes, já que estão atrelados a condições involuntárias, pois que, os percentuais repassados podem depender, no caso do FPM, do número de habitantes, e no caso do ICMS, recurso estadual, das condições econômicas de cada localidade.

Mesmo com a existência dos repasses por parte dos governos federal e estadual, dispõe a municipalidade de uma faixa muito estreita de “fôlego” limitando substancialmente as ações que se referem ao planejamento urbano com o uso de recursos próprios.

A baixa capacidade de investimentos se reflete na formação de seus quadros técnicos, especificamente voltados à atividade de planejamento urbano os quais, via de regra, sobrecarregam-se para atender as demandas locais, através de planos, programas ou projetos, próprios ou conveniados. Todo este

¹ Exemplos desta condição são: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – repasse tributário federal, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – repasse tributário Estadual e as Receitas Correntes Líquidas Municipais (IPTU – Imposto Territorial Urbano, ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, ISSQN- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, ITR – Imposto Territorial Rural, e o IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores), do qual depende a saúde financeira da grande maioria dos pequenos municípios. Particularmente no que se refere ao FPM – o valor repassado está vinculado ao número de habitantes do município, portanto, variando em função de um decréscimo ou aumento populacional. Já para o ICMS do total arrecadado pelo Estado, 25% vão para um fundo, e deste, um percentual é repassado aos municípios. Vale ressaltar que, tanto das receitas tributárias municipais, quanto do repasse estadual e federal – 15% são destinados à área da Saúde, e 25% são destinados à Educação. O restante do valor, ou seja, 60% ficam destinados para custeio de qualquer despesa municipal, o qual se chama recurso livre. Sendo, daí que se origina o recurso para investimentos na área do planejamento urbano, por exemplo.

quadro se reflete no modo e nas condições das práticas de gestão e planejamento urbanos nas pequenas cidades brasileiras.

1.4 Planejamento urbano e urbanismo

Marcelo Lopes de Souza (2004: 55) refere-se à formação profissional do planejador urbano citando as diferenças existentes entre a base conceitual de formação do cientista social e do arquiteto-urbanista. Nessa área, seria recorrente uma leitura *truncada* sobre as atribuições do arquiteto e, segundo este viés, o planejamento muitas vezes é identificado como prática específica e exclusiva daquele profissional.

Exemplificando, como se desenvolveu a compreensão sobre planejamento urbano e urbanismo, ou melhor, dizendo como se constituía a base conceitual por parte dos teóricos da época podemos recorrer a um texto datado dos anos 1950, segundo o qual: "Historicamente, no campo das realizações, é no planejamento urbano, também chamado de urbanismo, que a nova técnica vai deitar raízes. [...]. Atualmente, onde já se sabe o que é planejamento, urbanismo não é mais engenharia" (SOMBRA, 1950: 637-644). Wit-Olaf Prochnik (1958: 131), naquela mesma década, escrevia: "Planejamento físico para nós, hoje, não se relaciona a intervenções urbanas de caráter monumental ou com algum viés estético do espaço urbano-arquitetônico. No Brasil parece que a ênfase imediata é dada ao planejamento físico, ao chamado urbanismo." Para Souza (2004) os termos urbanismo e planejamento urbano não deveriam ser empregados como sinônimos. O termo urbanismo remeteria à tradição das práticas disciplinares e aos saberes arquitetônicos. O planejamento urbano seria um domínio das ciências sociais aplicadas, desenvolvendo práticas decisivamente interdisciplinares. Ele credita tal "confusão" conceitual ao problema da formação profissional, pois no Brasil

todo arquiteto é também urbanista. Para o autor, confunde-se assim o que ele considera uma *parte* (o urbanismo) com o *todo* (o planejamento urbano).

Souza (2004:58) a seguir, define com precisão sua visão do problema a partir de Martin Korda, segundo o qual:

“[...] o planejamento urbano [*stadtplanung*] se ocupa, acima de tudo, com o direcionamento da evolução espacial e com o uso das superfícies de uma cidade, ao passo que a missão do urbanismo [*städtebau*] é, antes, a aplicação do planejamento e a modelagem formal do espaço urbano por intermédio da atividade construtiva.”

Planejamento e urbanismo, portanto, são tratados por alguns autores como domínios absolutamente distintos.

Vicente Del Rio (1990) também distingue as noções de urbanismo e planejamento urbano. No livro *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento* o autor expõe as críticas ao processo de planejamento que vinha sendo produzido, tanto pelos órgãos públicos, quanto por aqueles que exploravam o mercado imobiliário urbano. Contudo, para o autor, até os anos 1980, ambos (urbanismo e planejamento urbano) estariam distantes das necessidades básicas da população e se identificariam com políticas públicas oriundas de administrações tecnocráticas, contribuindo para o distanciamento entre a população e sua cidade, e neste sentido gerariam como efeito a incompatibilidade dos planos propostos para as cidades e os interesses da população atingida.

1.5 Planejamento estratégico

Após a Segunda Guerra Mundial, no Brasil e em muitos outros países do mundo ocidental, houve um apelo crescente pela racionalização dos serviços públicos através do planejamento. O fato é que, em muitos casos, como

mostram diversos autores, o planejamento não respondeu plenamente aos anseios da população. E o planejamento passa a ser desacreditado. Descrédito este, no que se refere ao planejamento do urbano, atribuído à sua ineficácia como instrumento de organização territorial e como resposta eficiente aos problemas decorrentes da urbanização das cidades. Diante desse movimento, como já foi observado anteriormente, o termo *gestão* ganhou força no discurso acerca dos problemas urbanos. Processos de gestão eficiente da cidade passaram a ser tomados como alternativos ao processo de planejamento urbano. Contudo, como apontou Souza (2004, p.30), de fato “[...] a hegemonia ideológica do neoliberalismo e a crise do *welfare state*” representaram “um enfraquecimento (e não apenas uma transformação), tanto efetivo quanto ideológico, do planejamento, até então estreitamente associado a um Estado intervencionista.”

A mudança que ocorre no trato do planejamento da cidade a partir da afirmação da preferência pelo do termo *gestão* associa-se a um discurso que questiona o Estado centralizador/regulatório, pautado por ações de longo prazo, e valoriza as ações imediatas, de curto e médio prazo. Neste contexto é que a palavra *gestão* se sobrepõe ao termo planejamento, expressando a vontade de substituição do “planejamento *forte*, típico da era fordista, por um planejamento *fraco* (muita gestão e pouco planejamento)” (SOUZA, 2004: 31). E o termo *gestão* passa então a ser relacionado de maneira sistemática a processos “modernos” de solução dos problemas urbanos, alternativos aos típicos do “planejamento tradicional”. Em outras palavras, segundo Souza (2004: 55), a *gestão* supostamente “possuiria uma natureza intrínseca capaz de fazê-la aparecer como uma alternativa mais moderna e mais progressista” do que o planejamento. Assim, o discurso da *gestão* vincula-se a processos mais amenos e flexíveis, com potencialidade para gerar os consensos e acordos necessários e, portanto, mais democrático do que o “planejamento”, historicamente operado segundo concepções de base tecnocrática.

Para Marcelo Lopes de Souza, o problema que se apresenta é que, tal qual planejamento urbano e urbanismo não são sinônimos, gestão e planejamento, também não o são. Para o autor, o termo gestão seria particularmente valorizado pelas novas concepções de planificação, que advogam a adoção do chamado *planejamento estratégico*. Nesse sentido é que a palavra *gestão* ganha novos significados em diferentes áreas – fala-se agora em gestão ambiental, empresarial, urbana, educacional, territorial, gestão de projetos, de planos, de ações. Contudo, também com relação ao emprego do termo *gestão* “restam dúvidas e sobram confusões quanto ao seu preciso significado e ao seu alcance, a julgar pelo que se passa no campo da pesquisa urbana.” (SOUZA, 2004: 150).

Porém, como já foi observado antes, é importante sublinhar que, para Souza, esse discurso traz consigo uma enorme confusão. Foi visto que, para o autor, planejamento e gestão “não são termos intercambiáveis, pois operam em bases distintas, onde um é complementar ao outro” – “o planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (...), das condições que o planejamento, feito no passado, ajudou a construir” (2004: 46). Portanto, para Souza, de maneira inequívoca, enquanto a *gestão* refere-se ao *presente*, o *planejamento* remete ao *futuro*.

As concepções do planejamento estratégico que fomentam tal confusão combatem o planejamento regulatório tradicional e valorizam o planejamento gerencial de base empresarial. Machado (2008, p.101). Por exemplo, refere-se criticamente ao *empresarialismo* das cidades, vendo aí a tentativa de substituição da *cidade política* (mais democrática) pela *cidade mercadológica*, através de ações feitas com base em “falsos consensos” que o autor contrapõe aos processos de participação popular no planejamento e na gestão.

1.6 Um Imbróglio conceitual

O que se percebe ao longo de toda a literatura consultada e dos diferentes pontos de vista apresentados, particularmente pelos autores que nos servem de referência principal, é que, sim, existe um problema semântico-conceitual importante envolvendo o emprego das expressões planejamento, planejamento urbano e gestão – problema em certa medida imposto pela complexidade e variedade das situações em que os termos foram e são utilizados.

Esse quadro se apresenta, inclusive, nos meios acadêmicos, onde muitas vezes o urbanismo e o planejamento urbano são tomados como termos intercambiáveis. O problema torna-se ainda mais agudo na medida em que os arquitetos reivindicam para si a responsabilidade técnica exclusiva tanto da elaboração de planos regulatórios como de todo tipo de projeto construtivo, das edificações isoladas aos conjuntos urbanos (Souza, 2004). De fato, o campo de atuação do arquiteto e urbanista o expõe ao trato dos mais variados temas urbanos, e não necessariamente apenas do urbanismo, como designa sua titulação, colocando-o frente a frente com o planejamento urbano.

Consoante ao que define Souza (2004), no Brasil o urbanismo apresenta-se como um subconjunto do planejamento urbano, e não o contrário, posto que é o campo que se volta ao projeto construtivo da cidade. Como tal, o urbanismo trata de questões específicas relativas à intervenção física no espaço urbano, ao contrário do planejamento urbano que precisa estabelecer uma compreensão multidisciplinar sobre a cidade e não se caracteriza como de projeto arquitetônico e/ou urbano.

Independente do conteúdo histórico-político ao qual esteve associada a ideia de planejamento urbano no Brasil uma das explicações para esta confusão conceitual reside na sua apresentação ambígua. Nos textos e discursos da área, as noções de planejamento e planejamento urbano são utilizadas com matizes

diversos e ganham múltiplos sentidos; por exemplo, emprega-se o termo planejamento urbano como equivalente a:

- *processo* ou *atividade* de gestão pública;
- *plano*, sobretudo a *plano diretor*;
- ação de *elaborar-conceber projetos urbanísticos*;
- *processo de tomada de decisão*, que implica, algumas vezes à *gestão do futuro*, outra à gestão do presente, do imediato, do urgente;
- ao que é compreendido como planejamento estratégico.

Assim, nas conversas cotidianas, urbanismo e planejamento urbano aparecem como termos que fazem referência às mesmas práticas, aos mesmos conhecimentos, às mesmas técnicas. O termo gestão funde-se ao emprego do termo planejamento, *tout court* ou urbano. Rovati (2011) exemplifica a questão ao tratar das demandas que envolvem os preparativos da cidade de Porto Alegre para sediar jogos da Copa Mundial de Futebol de 2014: na prefeitura municipal, multiplicam-se as instâncias de gestão de projetos e de planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, o setor tradicionalmente responsável pelo planejamento urbano perde força e conteúdo. Com isso se quer chamar a atenção para o fato de que o debate que envolve os conceitos de gestão, planejamento e planejamento urbano, reflete-se por consequência, nas instâncias e ações públicas.

Pelo exposto fica evidente que os diversos e divergentes empregos dos termos gestão, planejamento e planejamento urbano nas administrações públicas brasileiras acontecem de modos distintos. Conforme mostra Maria Elaine Kohlsdorf (1976), urbanismo, planejamento são termos que foram sendo cunhados dentro dos órgãos públicos e moldados segundo diversos critérios que, a cada momento histórico, refletiram as práticas públicas sobre os espaços das cidades. Os agentes políticos e os técnicos dos órgãos públicos fizeram parte de todo este processo de construção e efetivação destas práticas, cujas

medidas resultaram, e resultam, no que reconhecemos como “cidade” no Brasil de hoje.

Enfim, o planejamento urbano abrigou-se, no Brasil, sob diversos e ambíguos conceitos e ideias. Flávio Villaça, Marcelo Lopes de Souza e os outros autores citados, cada um a sua maneira, expõem apenas algumas das expressões da problemática que está no centro da pergunta desta pesquisa, através da qual se quer compreender melhor como, na prática, os técnicos municipais de pequenas cidades compreendem e exercem o que vem sendo chamado de “planejamento urbano”.

CAPÍTULO 2 – CAMINHOS DA PESQUISA

Neste capítulo serão apresentadas a metodologia e as técnicas de pesquisa utilizadas no desenvolvimento do trabalho. Inicialmente, expõe-se o critério de escolha dos municípios. A seguir, faz-se uma breve descrição de suas estruturas administrativas. Com o objetivo de responder a questão da pesquisa, optou-se pela aplicação de um questionário semiestruturado dividido em três momentos, o qual, inicialmente caracteriza o respondente funcionalmente. Em um segundo momento, busca situá-lo dentro dos conceitos de gestão e planejamento, e por último situa-o dentro do tema planejamento urbano. A fase das entrevistas foi proposta com o objetivo de se perceber o grau de envolvimento e compreensão que os respondentes têm sobre o tema central da pesquisa, sendo proposta uma entrevista semiaberta. Por fim, são apresentados os critérios para seleção dos respondentes.

Para Baquero, “toda e qualquer técnica de análise tem limites e deficiências”; cabe ao pesquisador “conhecer essas deficiências para construir um conhecimento sobre a realidade” (2009: 7). O processo de apreensão do conhecimento exige rigor na obtenção dos dados da realidade social e deve

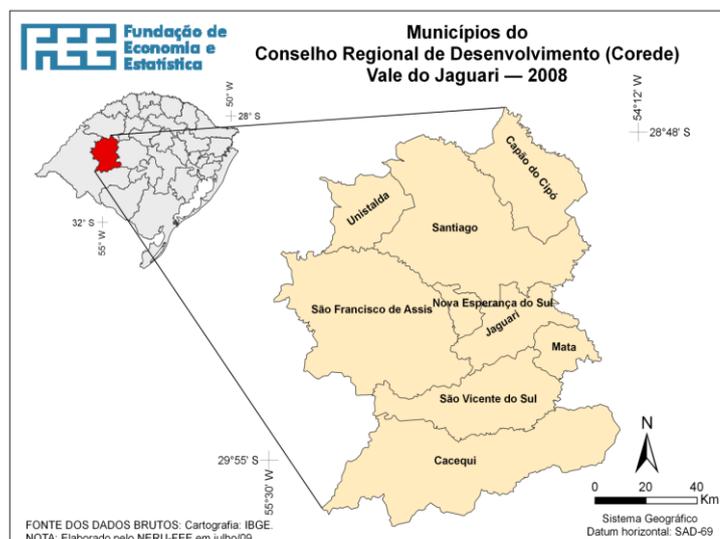
considerar a variedade de abordagens possíveis dentre os diversos pesquisadores nas ciências sociais aplicadas.

A pesquisa considerou sobretudo os aspectos qualitativos relacionados ao tema e realizou a coleta direta de informações com base em questionários e entrevistas semi-estruturadas. A metodologia utilizada, bem como, o método aplicado para obtenção dos dados a serem interpretados mostraram-se válidos cumprindo-se com o objetivo inicial deste trabalho. Toda documentação relativa à estrutura administrativa dos municípios tem por base o ano de 2009.

2.1 Os municípios pesquisados

Foram escolhidos como objeto de estudo quatro municipalidades dentre as nove localizadas no Corede Vale do Jaguari na mesorregião centro-ocidental do Estado do Rio Grande do Sul (ver MAPA Nº 1).

MAPA Nº 1
COREDE VALE DO JAGUARI



Fonte: FEE/RS, 2008.

Todos os dados populacionais adiante apresentados têm como fonte a FEE (2008). Registre-se que o censo do IBGE/2010 não apresentou grandes modificações com relação aos dados da FEE por nós utilizados.

Santiago foi escolhida por ser o município mais populoso (50.321 habitantes) e o mais importante da região, do ponto de vista econômico.

Os municípios de São Francisco de Assis (19.933 habitantes), Jaguari (11.799 habitantes) e São Vicente do Sul (8.507) foram escolhidos por espelharem, através do seu número de habitantes, municípios com mais de 10.000 habitantes, no caso de São Francisco de Assis e Jaguari e, no caso de São Vicente do Sul, os municípios com população abaixo daquele número. O que sugere a possibilidade de se empreender alguma generalização analítica, meramente qualitativa, aos demais municípios integrantes do Vale do Jaguari, as caracterizações e conclusões a serem obtidas, a partir, da questão central da pesquisa.

Embora estes quatro municípios apresentem particularidades geográficas e culturais, eles têm características muito semelhantes e a mesma inserção na economia regional.

A população dos nove municípios do Corede Vale do Jaguari totaliza 120.378 habitantes, abrangendo uma área de 11.268 Km² e apresentando uma densidade geográfica de 10,7 hab./Km². O quadro (Ver QUADRO 01), caracteriza os municípios por área física e densidade populacional demonstrando a baixa densidade existente na região estudada. O que não diminui a necessidade de um planejamento urbano eficaz.

QUADRO Nº01
POPULAÇÃO, ÁREA E DENSIDADE DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Município	População	Área	Densidade
Santiago	50.321	2.413,1Km ²	20,9 hab./Km ²
São Francisco do Sul	19.933	2.508,5Km ²	7,9 hab./Km ²
Jaguari	11.799	673,5Km ²	17,5 hab./Km ²
São Vicente do Sul	8.507	1.174,9Km ²	7,2 hab./Km ²

A economia da região está centrada na produção agropastoril e de serviços. Santiago tem importante produção de gado de corte e de soja, além de abrigar serviços de alcance regional nas áreas de saúde, (o Hospital de Caridade), e educação, (a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões)^b. São Francisco de Assis é igualmente importante produtora de soja. Jaguari, além da sua tradicional produção vinícola, destaca-se na produção de fumo. São Vicente do Sul é conhecida como a “Terra da Batata Doce”, tendo também, sua economia apoiada na produção agropastoril.

As atividades industriais na região são de pouca expressão e apenas na cidade de Santiago a indústria moveleira tem alguma relevância econômica.

Destaque-se a diversidade étnica que caracteriza a região onde os *gaúchos* convivem com imigrantes de diversas nacionalidades – alemães, italianos, japoneses, poloneses, portugueses. Mas isso não determinou uma diferenciação morfológica ou no que se refere ao planejamento urbano dessas cidades.

Santiago faz divisa com os municípios de Bossoroca, Nova Esperança do Sul, São Francisco de Assis, Itacurubi, Tupanciretã, Capão do Cipó, Jari, Jaguari e Unistalda. Localiza-se a 450 km de Porto Alegre e a uma altitude de 409m. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é igual a 0,816.

São Francisco de Assis faz divisa com os municípios de Santiago, Manoel Viana, São Vicente do Sul, Maçambará, Alegrete, Jaguari. Localiza-se a 434 Km de Porto Alegre e a uma altitude de 151m. Seu IDH é igual a 0,774.

Jaguari faz divisa com os municípios de São Vicente do Sul, Mata, São Francisco de Assis, Santiago, Jari e Nova Esperança do Sul. Localiza-se a 402 Km de Porto Alegre e a uma altitude de 112m. Seu IDH é igual a 0,795.

São Vicente do Sul faz divisa com os municípios de São Francisco de Assis, Mata, Jaguari, Cacequi, Alegrete e São Pedro do Sul. Dista 407 Km da capital do Estado e a uma altitude de 129m. Seu IDH é igual a 0,807.

2.2 Estruturas político-administrativas

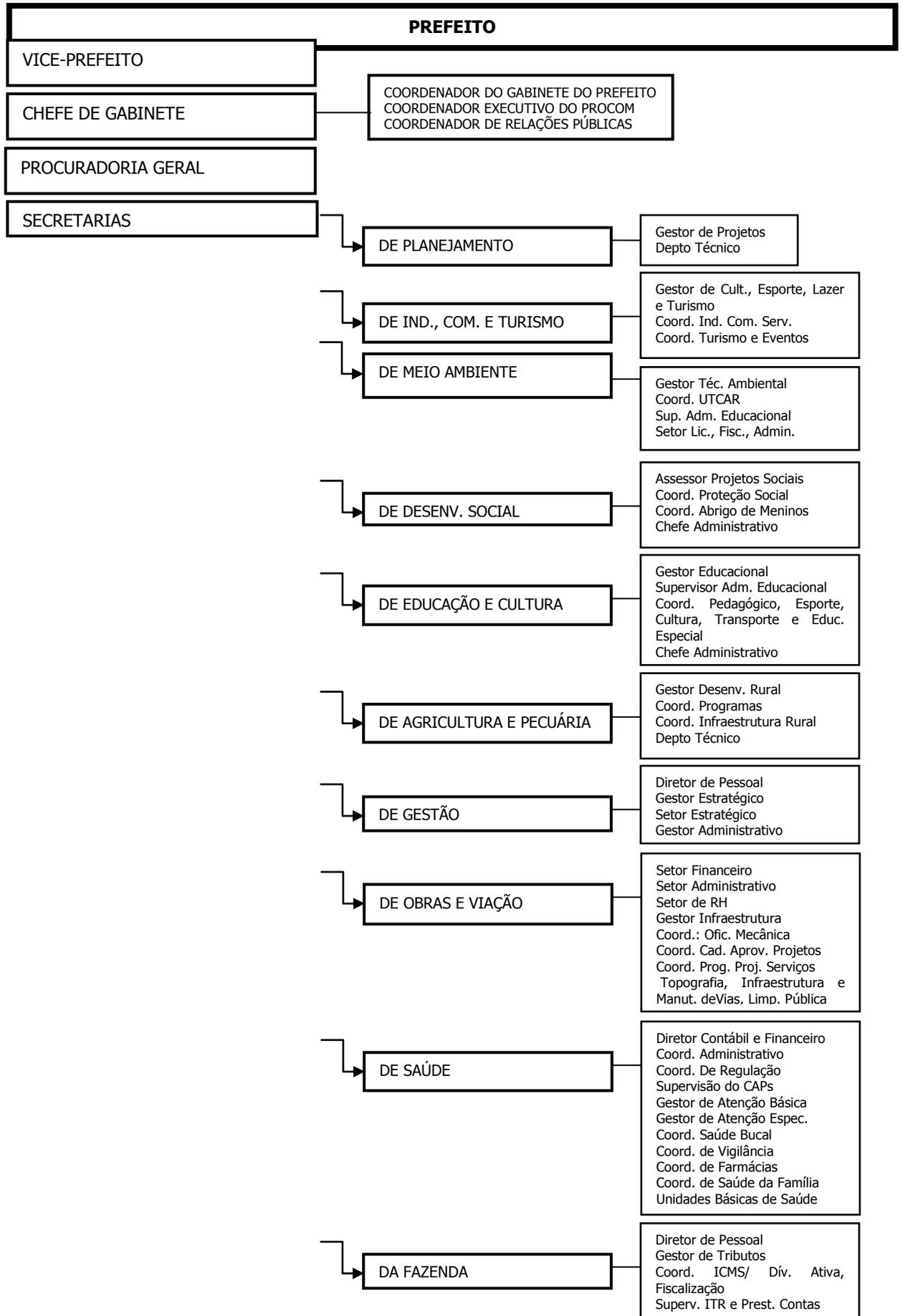
Para caracterizar a constituição político-administrativa dos municípios buscou-se as legislações pertinentes. É importante lembrar que os municípios são autônomos no que tange a sua estrutura administrativa, o que pode resultar em uma diferenciação, no que se refere ao número de secretarias, setores e/ou departamentos que constituem a administração municipal, como também na denominação desses órgãos.

A estrutura administrativa de Santiago está dividida em dez secretarias de governo (ver organograma - FIGURA Nº 1):

- Secretaria Municipal de Planejamento
- Secretaria Municipal de Indústria Comércio e Turismo
- Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- Secretaria Municipal de Obras e Viação
- Secretaria Municipal de Educação e Cultura
- Secretaria Municipal de Saúde,
Secretaria Municipal da Fazenda
- Secretaria Municipal de Gestão
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

Santiago dispõe em seus quadros de um total de 1.145 funcionários – um funcionário para cada 43,94 habitantes. A Secretaria de Gestão tem um papel estratégico dentro da administração municipal, sendo responsável por conduzir e gerenciar atividades relacionadas à gestão municipal e as demais secretarias de governo.

FIGURA 1
 ORGANOGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO
 FONTE: SECRETARIA DE GESTÃO (2009)



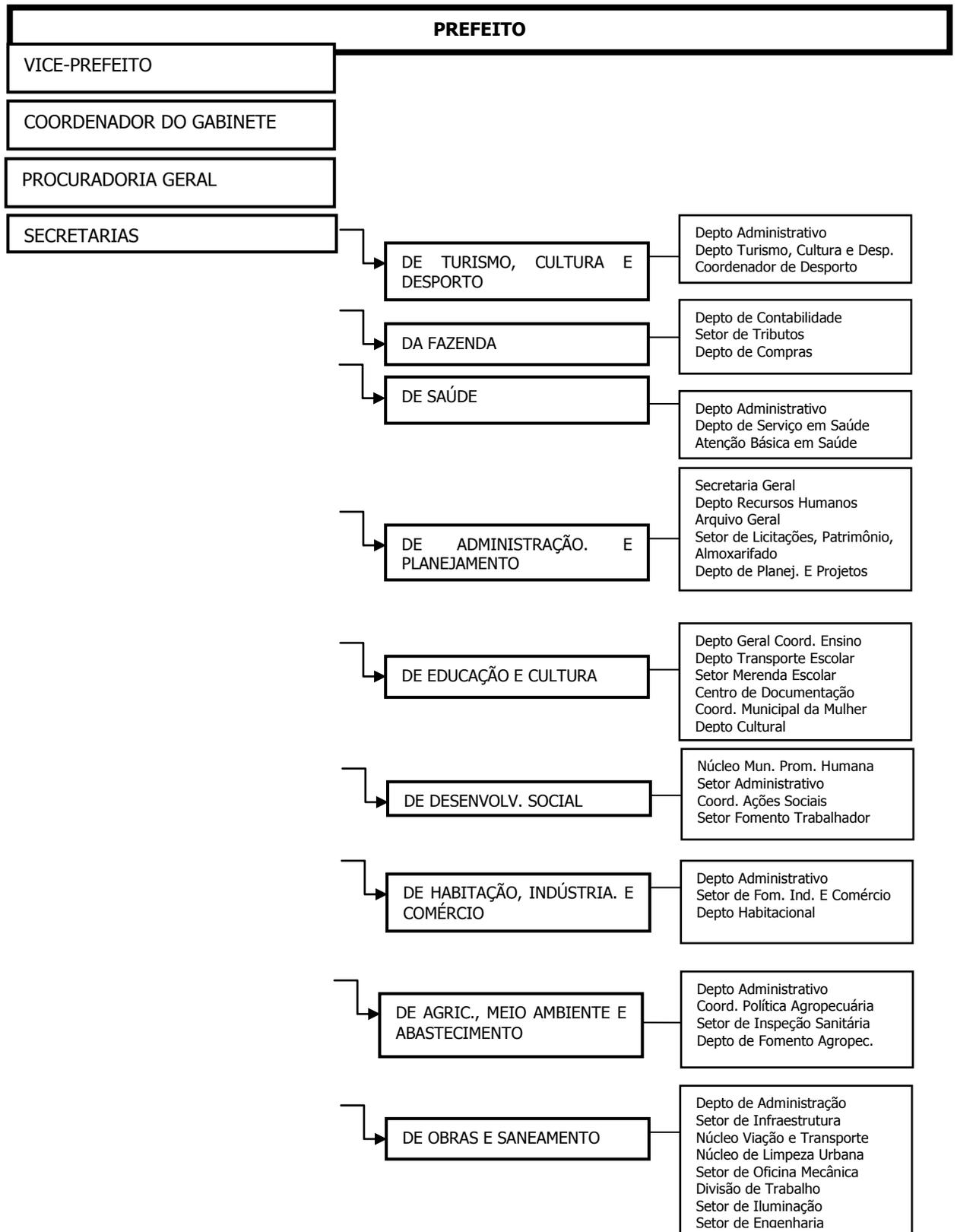
A estrutura administrativa de São Francisco de Assis está dividida em nove secretarias de governo: (Ver organograma FIGURA Nº 2)

- Secretaria Municipal de Educação e Cultura
- Secretaria Municipal de Administração e Planejamento
- Secretaria Municipal de Habitação, Indústria e Comércio
- Secretaria Municipal de Turismo e Desporto
- Secretaria Municipal de Agricultura, Meio Ambiente e Abastecimento
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- Secretaria Municipal de Obras e Saneamento
- Secretaria Municipal da Fazenda
- Secretaria Municipal de Saúde

A municipalidade tem em seus quadros um total de 724 funcionários – um funcionário para cada 27,53 habitantes. Não foi identificada nenhuma secretaria com função estratégica de governo que demonstrasse articulação entre as mesmas.

FIGURA 2

ORGANOGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS
 FONTE: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO (2009)



A estrutura administrativa de Jaguari também está dividida em nove secretarias de governo: (Ver organograma FIGURA Nº 3)

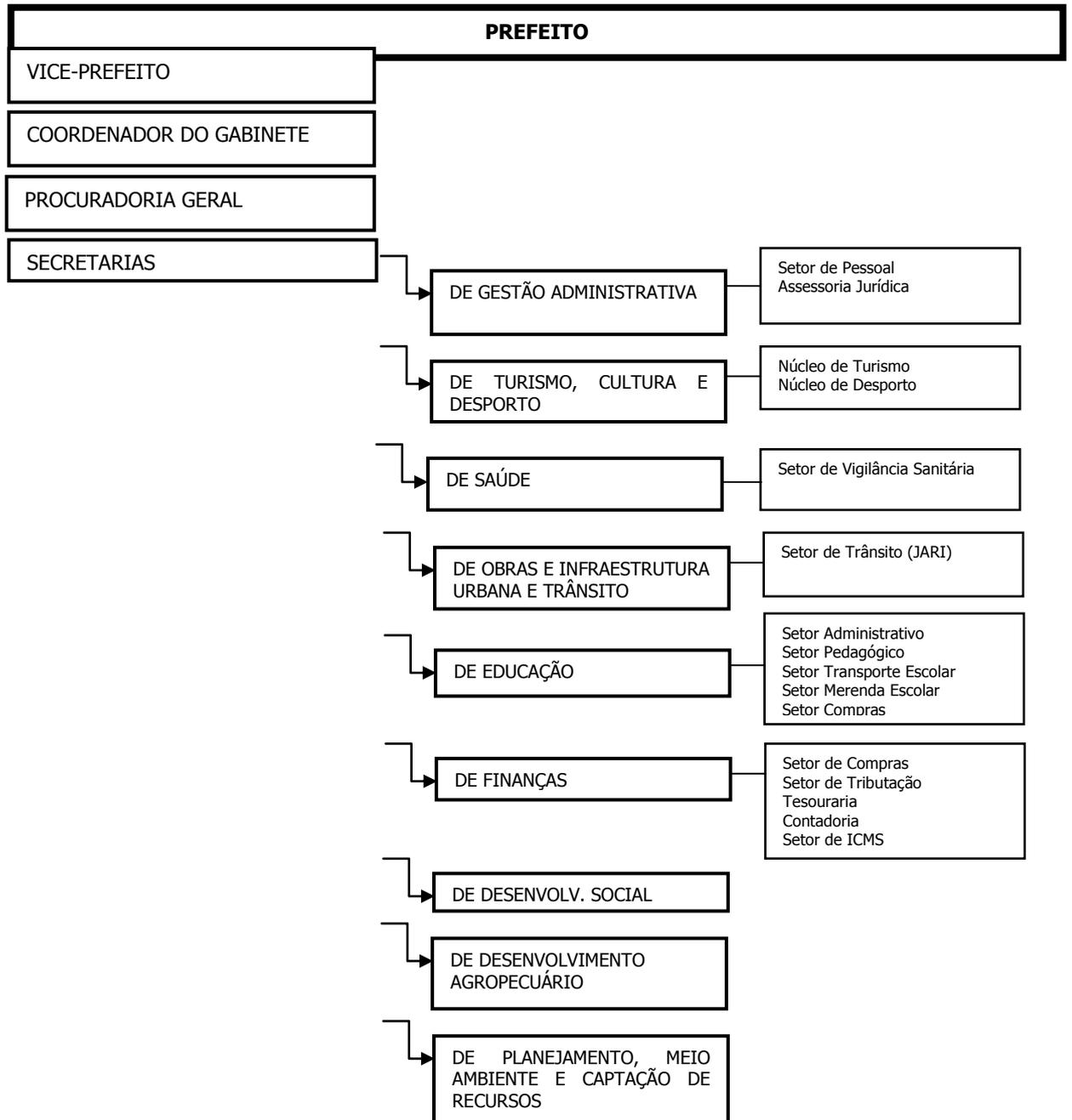
- Secretaria Municipal de Educação
- Secretaria Municipal de Gestão Administrativa
- Secretaria Municipal de Planejamento, Captação de Recursos e Meio Ambiente
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- Secretaria Municipal de Finanças
- Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Desporto
- Secretaria Municipal de Saúde
- Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura Urbana e Trânsito
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário

A municipalidade tem em seus quadros um total de 373 funcionários – um funcionário para cada 31,63 habitantes. Não foi identificada nenhuma secretaria que desenvolvesse função estratégica frente às demais.

FIGURA 3

ORGANOGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE JAGUARI

FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR COM BASE NA ESTRUTURA EXISTENTE EM 2009

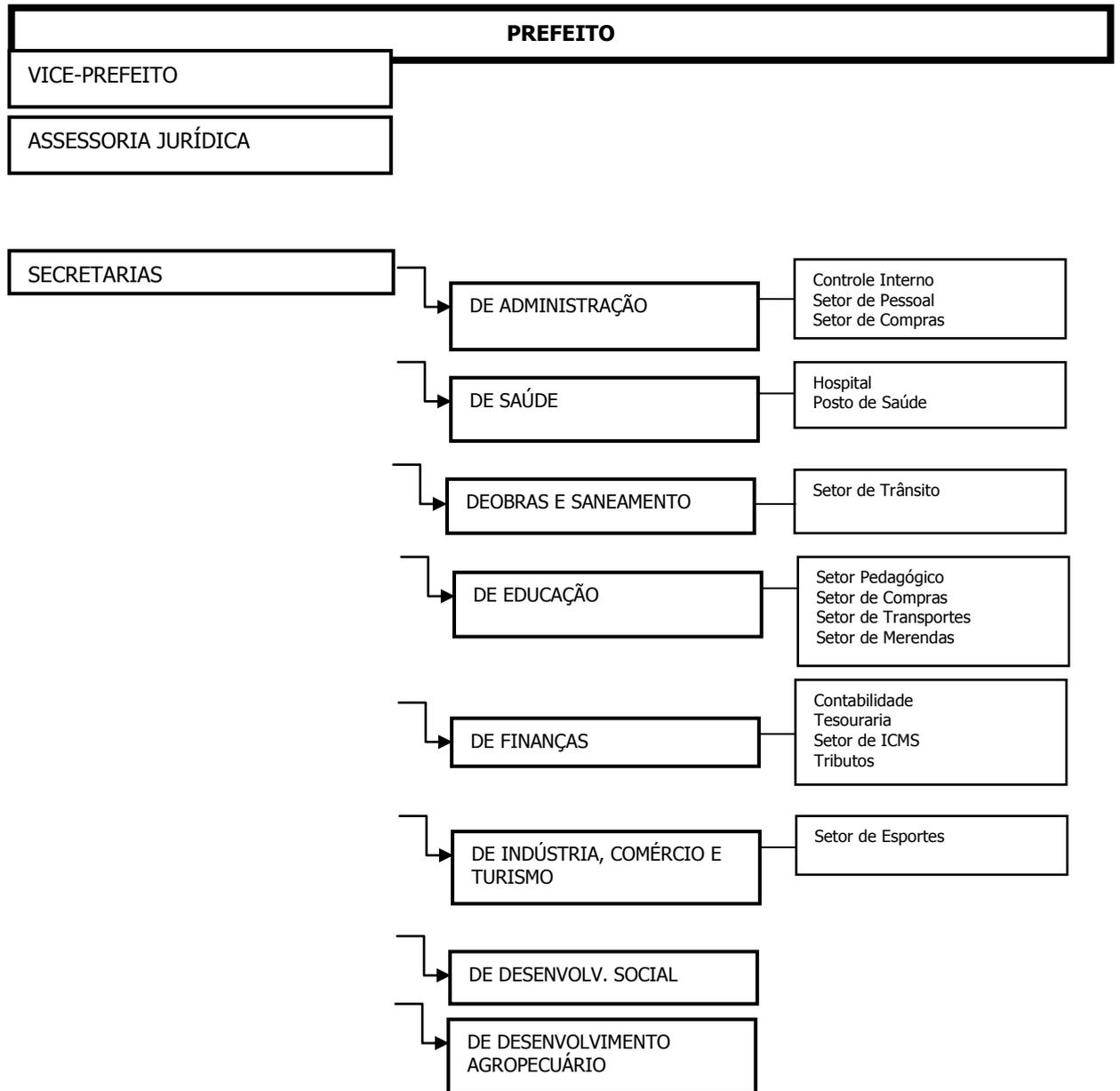


A estrutura administrativa do Município de São Vicente do Sul está dividida em oito secretarias de governo: (Ver organograma FIGURA Nº 4)

- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário
- Secretaria Municipal de Saúde
- Secretaria Municipal de Administração
- Secretaria Municipal de Obras e Saneamento
- Secretaria Municipal de Educação
- Secretaria Municipal de Finanças
- Secretaria Municipal de Assistência Social
- Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo

A municipalidade dispõe em seus quadros de um total de 221 funcionários – um funcionário para cada 38,49 habitantes. A Secretaria de Administração possui um papel estratégico dentro da administração e gestão municipal, sendo responsável por exercer, às vezes, funções da Chefia de Gabinete.

FIGURA 4
ORGANOGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SUL
FONTE: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO (2009)



Quanto às legislações, temos para cada Município pesquisado o seguinte conjunto de leis e/ou instrumentos que o regem político-administrativamente: (Ver Quadro N°02)

QUADRO N° 02**DADOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DAS MUNICIPALIDADES ESTUDADAS**

Informações Administrativas	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL
Leis de Criação do Município	Lei Estadual N°1.427 de 04/01/1884	Lei Estadual N° 1.427 de 04/01/1884	Decreto Estadual N°2627 de 16/08/1920	Lei Estadual N°1032 de 29/04/1876
Criação das Secretarias Municipais	Lei 037/2009 – Gestão, Lei N° 088/2006 – Meio Ambiente, Lei N° 064/2001 – Desenvolvimento Social, Lei N° 022/1993 – Indústria, Comércio e Turismo, Lei N° 050/1988 – Agricultura e Pecuária.	Lei N°495/2009 criou as secretarias de: Administração, Planejamento, Fazenda, Educação e Cultura, Obras e Saneamento, Saúde, Desenvolvimento Social, Turismo e Desporto, Habitação, Indústria e Comércio, Agricultura, Meio Ambiente e Abastecimento.	Decreto Executivo N°037/2007 criou as secretarias de: Finanças, Indústria e Comércio, Educação e Cultura, Saúde, Obras e Serviços Públicos, Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento Agropecuário, Assistência Social, Planejamento, Captação de Recursos e Meio Ambiente. O Decreto Executivo N° 001/2009 criou a Secretaria de Gestão Administrativa e a Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Desporto.	Decreto Municipal N° 15/2000 criou as secretarias de: Desenvolvimento Agropecuário, Obras, Saneamento e Trânsito, Indústria, Comércio e Turismo, Educação, Finanças.
Conselhos Municipais	Habitação, Meio Ambiente, Trânsito, Idoso, Criança e Adolescente, Assistência Social, Saúde, Desenvolvimento Urbano, Merenda Escolar, Segurança Alimentar, Municipal de Desenvolvimento (COMUDE), Tutelar, Defesa	Educação, Assistência Social, Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Alimentação Escolar, Saúde, Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, Tutelar, Habitação e Expansão Urbana,	Saúde, Educação, Assistência Social, Meio Ambiente e dos Direitos da Criança e do Adolescente.	Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação, Meio Ambiente, Direito das Crianças e do Adolescente.

	Civil, Educação e do Emprego.	Defesa Civil, Desenvolvimento, Turismo e Desporto, Direitos do Idoso de São Francisco de Assis, Desenvolvimento Integrado, Defesa do Consumidor.		
Lei do PDDU	Lei Nº068/2006	Lei Nº 244/2006	Lei Nº 2.800/2010	-
Lei do Código. Edificações	Lei Nº 077/2006	-	-	-
Lei do Código de Posturas.	Lei Nº156/1973	Lei Nº 22/2003	s/nº datado de 1949	-

Após reunir a documentação legal e administrativa (leis, decretos e organogramas), identificou-se a incidência, no corpo dos textos, dos termos planejamento, gestão e planejamento urbano, com o propósito de nos auxiliar na elaboração do questionário e das entrevistas. O objetivo disso foi de perceber o quanto estes termos são recorrentes e como são empregados na identificação de procedimentos e/ou na organização administrativa de cada municipalidade.

A legislação pesquisada define de maneira bastante clara a estrutura que rege cada administração, explicitando e evidenciando a capacidade que cada município tem de organizar-se político-administrativamente. Os organogramas sintetizam cada estrutura administrativa e, através deles, identificam-se as diferenças existentes entre os mesmos. A consulta à documentação legal e administrativa mostrou-se de grande valor, pois através dela foi possível comparar as estruturas político-administrativas e, em certa medida, compreender a "linha de pensamento" organizacional que norteia cada municipalidade com relação aos conceitos de planejamento, gestão e planejamento urbano, bem como o significado desses termos para cada uma delas.

2.3 Quadro funcional

O caminho percorrido para se chegar a cada Secretaria partiu da identificação do Organograma Administrativo vigente. Chama-se a atenção para o fato de que, muitas vezes, a lei que determina a estrutura administrativa do Município pode não corresponder ao organograma. Isto porque nem sempre ocorre a atualização da legislação que trata dessa estrutura quando da posse de um novo governo municipal. Ou seja: constata-se que há uma liberdade/flexibilidade no trato administrativo que está sujeito à realidade com a qual se depara o gestor público quando da sua posse, o qual, em muitos casos, poderia alterar o modo como a administração municipal se organiza.

A partir da identificação das estruturas administrativas, foi contatado, em cada Município, o funcionário da Secretaria de Administração ou correlata, ou seja, buscou-se identificar o responsável pela documentação e guarda da legislação, (além do Gabinete do Prefeito), quando existente. Esse contato nos possibilitou também uma identificação mais precisa do quadro funcional de cada municipalidade (ver TABELA Nº 1).

Municipalidade de **Santiago**:

Do total de funcionários em atividade, 80% estão lotados nas secretarias de Saúde, de Educação e Cultura e de Obras e Viação. Através do organograma oficial (ver ANEXO Nº 3) percebe-se que as secretarias estão estruturadas a partir de setores que têm por função a manutenção das atividades da máquina administrativa, como também, para atender programas específicos oriundos das três esferas de governo – municipal, estadual e federal.

Municipalidade de **São Francisco de Assis**:

Do total de funcionários em atividade na municipalidade de São Francisco de Assis, 81% estão lotados nas secretarias de Saúde, de Educação e Cultura e de Obras e Saneamento. Através do organograma oficial (ver ANEXO

Nº 4) observa-se que as diversas secretarias estão estruturadas a partir de setores que têm por função a manutenção das atividades da máquina administrativa, como também, para atender programas específicos das três esferas de governo.

Municipalidade de **Jaguari**:

Do total de funcionários em atividade na Municipalidade de Jaguari, 79% estão lotados nas Secretarias de Saúde, de Educação e de Obras, Infraestrutura Urbana e Trânsito. Através do organograma oficial (ver ANEXO Nº 5) constata-se que as diversas secretarias estão estruturadas a partir de setores que têm por função a manutenção das atividades da máquina administrativa, como também, atender programas específicos das três esferas de governo.

Municipalidade de **São Vicente do Sul**:

Do total de funcionários em atividade na municipalidade de São Vicente do Sul, 69% estão lotados nas secretarias de Educação, de Administração e de Obras e Saneamento. Através do organograma oficial (ver ANEXO Nº 6) constata-se que as diversas secretarias estão estruturadas a partir de setores que têm por função a manutenção das atividades da máquina administrativa e atender programas específicos das três esferas de governo.

TABELA Nº 1
SECRETARIAS DE GOVERNO E NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS

MUNICÍPIO	SERVIDORES			SECRETARIAS DE GOVERNO	CC	FG	TS
	CC	FG	TS				
SANTIAGO	59	43	1145	EDUCAÇÃO E CULTURA	4	3	518
				GESTÃO	9	5	54
				PLANEJAMENTO	1	1	9
				INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO	2	1	8
				AGRICULTURA E PECUÁRIA	3	5	41
				MEIO AMBIENTE	4	0	17
				DESENVOLVIMENTO SOCIAL	9	3	41
				OBRAS E VIAÇÃO	8	11	188
				FAZENDA	6	4	37
				SAÚDE	5	6	215
SÃO FRANCISCO DE ASSIS	36	04	724	EDUCAÇÃO E CULTURA	3	0	294
				ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	4	1	31
				HABITAÇÃO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO	3	1	7
				TURISMO E DESPORTO	3	1	8
				AGRIC., MEIO AMBIENTE E ABAST.	4	0	13
				DESENVOLVIMENTO SOCIAL	6	1	33
				OBRAS E SANEAMENTO	7	0	158
				FAZENDA	1	0	25
SAÚDE	2	0	135				
JAGUARI	17	09	373	EDUCAÇÃO	0	0	179
				GESTÃO ADMINISTRATIVA	1	0	15
				PLANEJAMENTO, CAPTAÇÃO DE RECURSOS E MEIO AMBIENTE	0	0	2
				FINANÇAS	2	2	15
				DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO	1	2	2
				DESENVOLVIMENTO SOCIAL	4	1	24
				OBRAS, INFRAESTRUTURA URBANA E TRÂNSITO	5	3	64
				SAÚDE	3	0	53
TURISMO, CULTURA E DESPORTO	1	1	5				
SÃO VICENTE DO SUL	38	03	221	EDUCAÇÃO	3	0	66
				ADMINISTRAÇÃO	3	0	48
				INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO	2	0	2
				DESENVOLVIMENTO SOCIAL	5	1	6
				OBRAS E SANEAMENTO	3	1	39
				FINANÇAS	1	0	4
				SAÚDE	9	1	26
DESENVOLV. AGROPECUÁRIO	2	0	2				

QUADRO Nº03

PROPORÇÃO DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS ENTRE CCs E FGs E COM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS

	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL
Funcionários/Total de habitante	2,28%	3,63%	3,16%	2,59%
CCs/Total de Funcionários	5,10%	4,90%	4,50%	2,59%
FGs/Total de Funcionários	4,20%	0,50%	2,40%	1,35%

2.4 Respondentes e entrevistados

A escolha dos respondentes dos questionários deu-se a partir da análise da estrutura administrativa de cada municipalidade. Tratou-se de uma escolha dirigida cuja definição resultou dos seguintes procedimentos e critérios.

Após a análise das estruturas administrativas foi abordado um servidor de cada secretaria municipal. Isso permitiu, num primeiro contato, a identificação do seu vínculo e de suas atividades funcionais, o que nos possibilitou avaliar o grau de envolvimento do servidor com seu setor de trabalho bem como caracterizar sumariamente suas atividades funcionais. Esse procedimento (piloto) se revelou extremamente importante para a posterior seleção definitiva dos respondentes dos questionários e, num segundo momento, para a etapa da entrevista.

O agente público escolhido para a primeira abordagem foi um funcionário lotado nas diferentes secretarias municipais, seja ele concursado² ou comissionado³. Mas em alguns casos isso não foi possível, em decorrência da ausência ou da inexistência de concursados e comissionados no setor. Nesses casos, o respondente terminou sendo o próprio agente político – isto é, um Secretário Municipal. No total, conforme será detalhado no Capítulo 3, foram aplicados questionários a 39 respondentes.

Após uma breve explanação sobre os objetivos do questionário e orientação para respondê-lo, os agentes escolhidos responderam o questionário, sozinhos, sem qualquer interferência do pesquisador.

O questionário foi dividido em três partes (ver ANEXO Nº 1). A primeira parte foi destinada à identificação das características funcionais e profissionais

² A nomeação de FG – Função Gratificada – só se estabelece no caso do funcionário concursado, ou seja, efetivo, o que não constituiu parâmetro para escolha dos respondentes.

³ Refere-se àquele agente público que não ingressou na administração pública por meio de concurso público, mas sim, por convite, não se constituindo em quadro permanente da administração.

do respondente. A segunda parte do questionário buscou identificar a compreensão do respondente quanto às atividades que exerce. A terceira parte procurou distinguir o entendimento do respondente sobre o foco da pesquisa, ou seja, o debate conceitual acerca da noção de planejamento urbano. Em cada caso, considerando-se as especificidades de cada secretaria/setor, buscou-se obter a avaliação e análise do agente público entrevistado sobre aspectos que envolvem o planejamento urbano e como efetivamente ele o percebe no seu cotidiano e na sua prática funcional.

Conforme já foi observado, as municipalidades abordadas têm suas estruturas administrativas estabelecidas a partir de legislação municipal, a qual institui e denomina as diversas secretarias, define suas competências e as atribuições de ordem legal e funcional que deveriam ser obedecidas por todos os seus quadros. Contudo, o que se constatou quando da análise da legislação e dos organogramas funcionais de cada municipalidade é que, independente das características dos municípios em geral, da extensão de seus territórios, do número de habitantes das localidades e do número de servidores, as estruturas administrativas das municipalidades (número de secretarias, por exemplo) são semelhantes entre si.

As secretarias existentes variam de nome e composição, incorporando ou não (dependendo do município) atividades e funções que ora se constituem em uma pasta independente, ora são compartilhadas por mais de uma pasta. Esta diferença/diversidade de composição e funções talvez contribua para que o número de secretarias seja próximo quando se compara um município ao outro.

Todas as localidades apresentam secretarias para as áreas da saúde, obras, indústria, comércio, administração, finanças, desportos, assistência social, educação e meio ambiente, o que em certa medida reproduz, em escala muito reduzida, as estruturas governamentais típicas do Estado e da União.

Esse contexto explica porque a distribuição do total de respondentes por município terminou sendo bastante semelhante: doze servidores da

municipalidade de Santiago, nove de São Francisco de Assis, dez de Jaguari e oito de São Vicente do Sul.

Optou-se, como critério de abordagem inicial, pela escolha de um respondente por secretaria/setor. Em alguns casos, entretanto, foram aplicados questionários a mais de um servidor por secretaria/setor, especialmente quando as atribuições funcionais do primeiro respondente pareceram muito deslocadas do objeto da pesquisa. Esta situação, em particular, ocorreu em um dos municípios analisados, onde em uma das Secretarias Municipais estavam lotados dois servidores, sendo que um ocupava a função de estagiário e o outro desempenhava função também em outra Secretaria.

No que se refere à escolha dos agentes para entrevista, esta se fez a partir da aplicação dos questionários, que possibilitou uma primeira aproximação e a identificação de diferentes perfis funcionais. Nesse caso, foram escolhidos os agentes cujas atividades lhes proporcionavam uma visão de conjunto das ações da administração pública, especialmente no que se refere à interação do seu setor de trabalho com outros setores ou secretarias.

A partir do critério acima exposto, foi escolhido, para cada localidade, um único entrevistado: em Santiago, um funcionário da Secretaria de Gestão; em São Francisco de Assis, um funcionário da Secretaria de Administração; em São Vicente do Sul, um agente político da Secretaria de Administração; em Jaguari, um servidor da Secretaria de Turismo, Cultura e Desporto. A escolha dos servidores deu-se a partir da identificação do grau de articulação e desempenho funcional que exerciam. Foi dada preferência àqueles que possuíam nível de pós-graduação, prioritariamente do quadro permanente, concursados – ou comissionados, quando da inexistência de um concursado. A exceção fica por conta de dois casos, relativos aos municípios de São Francisco de Assis e São Vicente do Sul, onde foram questionados os agentes políticos, na ausência de servidor no setor.

2.5 Questionários e entrevistas

O questionário, semiaberto, foi dividido em três partes. A primeira, contendo nove questões, buscou a identificação das características funcionais e profissionais do respondente.

A segunda parte, igualmente constituída de nove questões, objetivou identificar as representações do respondente quanto às atividades que exerce. Nessa parte, inicialmente o questionário expõe breves considerações conceituais sobre gestão, planejamento e planejamento urbano, como provocação ao diálogo com o respondente, de maneira a lhe permitir uma reflexão sobre esse bloco de questões.

A terceira parte, contendo dez questões, procurou captar o entendimento do respondente sobre o foco da pesquisa – o debate conceitual acerca da noção de planejamento urbano – a partir da apresentação de um pequeno texto, onde é apresentada uma breve definição para planejamento urbano.

As questões estão propostas, em sua maioria, de modo fechado, ou seja, uma única alternativa de escolha. Nos casos em que havia interesse em oferecer mais de uma alternativa ao respondente, tal possibilidade foi proposta no enunciado do questionário.

O questionário foi composto por vinte e oito questões, objetivando obter um perfil do agente público municipal que, atuando dentro do órgão público constitui-se em peça chave na condução das atividades propostas pelas administrações públicas.

A tabulação foi realizada por parte ou bloco.

Para a primeira parte, as questões foram tabuladas seqüencialmente, segundo a mesma ordem apresentada ao respondente. A partir dessa tabulação, procuraram-se associações que se mostrassem apropriadas à compreensão do perfil do respondente – por exemplo, ao considerar qual o

período de tempo em que o mesmo vem desenvolvendo suas atividades na municipalidade, e especificamente em qual secretaria, ou setor, ao qual esta vinculado quando da aplicação do questionário. Outro tipo de associação relacionou a faixa etária dos respondentes a seu tempo de atuação na municipalidade, buscando caracterizar sua experiência/vivência junto à administração pública.

Para a segunda parte foram propostas questões que buscaram compreender a natureza da atividade do respondente, e identificá-la como atividade mais voltada à gestão ou mais voltada ao planejamento.

Estas questões permitiram cruzamentos que tiveram por objetivo entender como o respondente se vê no desempenho da sua atividade cotidiana, tanto, individualmente, quanto no trabalho em equipe. Os cruzamentos realizados foram tabulados de modo a explicitar, o mais claramente possível, o processo de desenvolvimento da atividade do agente público e o grau de interlocução com seus pares diretos e indiretos.

A terceira parte do questionário focou o conceito de planejamento urbano, com o intuito de aproximar o respondente deste campo, fornecendo um breve enquadramento conceitual que lhe ajudasse a interpretar e dialogar com os conceitos propostos. O objetivo desta parte do questionário foi o de identificar como o respondente concebe o planejamento urbano na sua atividade cotidiana, bem como buscou identificar alguma peculiaridade nesta concepção.

Como já foi colocado acima, os agentes públicos entrevistados foram escolhidos entre os respondentes dos questionários. Em cada localidade optou-se pela escolha de apenas um respondente, preferencialmente servidor dos quadros permanentes, contudo, na falta deste, foi escolhido um agente político que atendesse ao perfil pretendido na pesquisa.

Foram apresentadas oito questões que buscavam cobrir (ver ANEXO Nº 2): descrição das atividades rotineiras; caracterização dessas atividades como

atividades de (a) gestão e/ou planejamento, (b) de natureza técnica ou (c) política; caracterização das estruturas administrativas e das atividades de planejamento urbano de sua municipalidade. Foram elaboradas ainda questões específicas a cada localidade.

A etapa de entrevista serviu para complementar as questões formuladas através dos questionários no sentido de identificar quem faz (e como) planejamento urbano nas cidades de pequeno porte e também para aprofundar o tratamento da pergunta central da dissertação: o que é planejamento urbano para os técnicos das cidades de pequeno porte?

CAPÍTULO 3 – O QUE É PLANEJAMENTO URBANO?

Neste capítulo são apresentados os principais resultados da pesquisa empírica e as análises relacionadas ao tema central da dissertação. Isso é feito a partir do exame de documentos administrativos, dos questionários aplicados e das entrevistas – exame sempre pautado pela busca do entendimento da visão dos técnicos de localidades de pequeno porte sobre o planejamento urbano praticado em tais municipalidades.

As peculiaridades político-administrativas de cada município, bem como, a composição profissional do quadro funcional existente nessas localidades, evidentemente foram consideradas em nossa análise.

O debate conceitual em torno do planejamento urbano é tomado como o fio condutor de nossa análise. A apresentação das diferentes partes e subitens do questionário, a seguir resumidos e comentados, obedece a mesma ordem e a mesma estrutura informada ao respondente.

3.1 Questionários

Foram aplicados 39 questionários, assim distribuídos: 12 junto à municipalidade de Santiago, nove junto à municipalidade de São Francisco de Assis, dez em Jaguari e oito em São Vicente do Sul. O número de respondentes corresponde à estrutura administrativa encontrada em cada municipalidade analisada, ou seja, um respondente por secretaria municipal. Todos os dados a seguir apresentados referem-se a esse universo de respondentes.

3.1.1 Perfil dos agentes públicos

A TABELA Nº 2 mostra que 26% dos respondentes têm vínculo funcional com a municipalidade situado na faixa de 4 a 12 anos de serviço, o que significa de uma a três gestões municipais de quatro anos de mandato por governo. A TABELA Nº 3 mostra que o mesmo percentual dos respondentes (26%) têm um período de vínculo funcional com o setor onde exerce a maior parte de suas atividades também situados na faixa de 4 a 12 anos de serviço.

TABELA Nº 2

TEMPO DE VÍNCULO FUNCIONAL (EM ANOS) DO RESPONDENTE À PREFEITURA

TEMPO DE VÍNCULO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
1 A 4 ANOS	4	1	3	4	12	30
4 A 12 ANOS	2	2	4	2	10	26
+ DE 12 ANOS	6	6	3	2	17	44
Totais	12	9	10	8	39	100

TABELA Nº 3

TEMPO DE VÍNCULO FUNCIONAL (EM ANOS) DO RESPONDENTE AO SETOR ONDE EXERCE A MAIOR PARTE DAS ATIVIDADES

TEMPO DE VÍNCULO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
1 A 4 ANOS	5	3	6	4	18	46
4 A 12 ANOS	3	2	3	2	10	26
+ DE 12 ANOS	4	4	1	2	11	28
Totais	12	9	10	8	39	100

Observa-se ainda na TABELA Nº 2 que 44% dos respondentes têm vínculo funcional com a municipalidade há mais de 12 anos, ou seja, durante mais de três mandatos administrativos, enquanto que apenas 28% têm vínculo com o setor onde exercem suas atividades há mais de 12 anos (ou por mais de três mandatos).

TABELA Nº 4

TEMPO DE VÍNCULO FUNCIONAL (EM ANOS) DO RESPONDENTE À PREFEITURA E AO SETOR ONDE EXERCE A MAIOR PARTE DE SUAS ATIVIDADES

TEMPO DE VÍNCULO	PREFEITURA	SETOR
1 A 12 ANOS	56%	72%
+ DE 12 ANOS	44%	28%

Contudo, quando agregamos os dados por período de até 12 anos (até três administrações) e mais de 12 anos (mais de três governos), constata-se que é significativa a diferença entre o período de permanência no órgão e no setor: 56% dos servidores têm vínculo com a prefeitura há 12 anos ou menos, enquanto que 72% deles têm vínculo com o setor nesse mesmo intervalo de tempo (ver TABELA Nº 4). Isso mostra que, entre os respondentes, mais da metade têm vínculo com a municipalidade há menos de três governos e quase 1/3 há menos de um governo, o que indica a existência de um grande número de respondentes com vínculo relativamente recente à administração pública.

TABELA Nº 5

TIPO DE VÍNCULO FUNCIONAL DO RESPONDENTE – NÚMEROS ABSOLUTOS

TIPO DE VÍNCULO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
CONCURSADO	7	5	8	1	21
CARGO EM COMISSÃO	4	3	1	4	12
OUTRO	1	1	1	3	6
Totais	12	9	10	8	39

TABELA Nº 6

TIPO DE VÍNCULO FUNCIONAL DO RESPONDENTE – PERCENTUAIS

TIPO DE VÍNCULO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
CONCURSADO	58%	55%	80%	12%	54%
CC	33%	33%	10%	50%	31%
OUTRO	8%	14%	10%	37%	15%

As TABELAS Nº 5 e Nº 6 mostram que 54% dos respondentes integram o quadro de servidores concursados das municipalidades; 31% exercem funções em cargos comissionados (CC), o que é bastante significativo considerando-se que não são estáveis e podem ser exonerados a qualquer momento – o que pode indicar alguma fragilidade na administração pública quando se foca a questão do planejamento urbano, que geralmente demanda ações de médio e longo prazos. O percentual relativo a “outros”, de 15%, refere-se àqueles

servidores que não se enquadram nas situações concursado e comissionado.

TABELA Nº 7
GÊNERO DO RESPONDENTE – NÚMEROS ABSOLUTOS

GÊNERO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
MASCULINO	3	5	3	2	13
FEMININO	9	4	7	6	26

TABELA Nº 8
GÊNERO DO RESPONDENTE – PERCENTUAIS

GÊNERO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
MASCULINO	25%	56%	30%	25%	33%
FEMININO	75%	44%	70%	75%	67%

As TABELAS Nº 7 e Nº 8 mostram que 70% dos respondentes são do sexo feminino. Quanto a este interessante dado, constatou-se na etapa de entrevistas que um grande número de mulheres exerce cargos de coordenação ou chefia – aliás, diga-se de passagem, que todos os nossos entrevistados foram mulheres. Constata-se o predomínio do gênero feminino em atividades estratégicas nas municipalidades analisadas. A exceção foi o município de São Francisco de Assis, o único no qual o número de respondentes do gênero masculino foi maior do que o de respondentes do gênero feminino.

Observa-se nas TABELAS Nº 9 e Nº 10 que, entre os respondentes, em todos os municípios estudados houve predomínio de servidores com idade acima dos 40 anos, totalizando 56% dos respondentes.

Como vimos antes (TABELA Nº 4), quase metade dos respondentes (44%) têm vínculo há mais de 12 anos (pelo menos três mandatos administrativos) com a municipalidade. Relacionados, os dois indicadores sugerem que a maior parte dos respondentes tem experiência no desenvolvimento de suas funções, seja pelo tempo na função como pela idade.

TABELA Nº 9
IDADE DO RESPONDENTE – NÚMEROS ABSOLUTOS

FAIXA DE IDADE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
≤ 20 ANOS	-	-	-	-	-
21-30 ANOS	3	-	2	-	5
31-40 ANOS	3	3	3	3	12
> 40 ANOS	6	6	5	5	22

TABELA Nº 10
IDADE DO RESPONDENTE – PERCENTUAIS

FAIXA DE IDADE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
≤ 20 ANOS	-	-	-	-	-
21-30 ANOS	25%	0%	20%	0%	13%
31-40 ANOS	25%	33%	30%	37,5%	31%
> 40 ANOS	50%	67%	50%	62,5%	56%

As TABELAS Nº 11 e Nº 12 referem-se ao nível de formação dos respondentes. Observa-se que 77% têm curso superior e que 36% têm pós-graduação, contra 23% com formação técnica ou de nível médio. Estes dados mostram o elevado grau de formação dos respondentes, indicando que constituem um quadro funcional qualificado. O que, por sua vez, deveria supor a possibilidade de melhor compreensão de todo processo de planejamento dentro do órgão público.

TABELA Nº 11

NÍVEL DE FORMAÇÃO DO RESPONDENTE – NÚMEROS ABSOLUTOS

NÍVEL DE FORMAÇÃO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
FUNDAMENTAL	-	-	-	-	-
MÉDIO	-	4	-	1	5
TÉCNICO	-	2	1	1	4
SUPERIOR	4	2	5	5	16
PÓS-GRAD.	8	1	4	1	14

TABELA Nº 12

NÍVEL DE FORMAÇÃO DO RESPONDENTE – PERCENTUAIS

NÍVEL DE FORMAÇÃO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL
FUNDAMENTAL	-	-	-	-	-
MÉDIO	-	44%	-	12,5%	13%
TÉCNICO	-	22%	10%	12,5%	10%
SUPERIOR	33%	22%	50%	62,5%	41%
PÓS-GRAD.	67%	12%	40%	12,5%	36%

As TABELAS Nº 13, Nº 14 e Nº 15 têm por objetivo apresentar a qualificação acadêmica por faixa etária. Constata-se a predominância, entre os respondentes com mais de 40 anos, de técnicos com pós-graduação. Relacionando esse dado a outros, verifica-se que a maior parte deles tem mais de 12 anos de vínculo com o órgão público.

TABELA Nº 13

NÍVEL DE FORMAÇÃO – PERCENTUAIS / FAIXA ETÁRIA: DE 21 A 30 ANOS

NÍVEL DE FORMAÇÃO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL
FUNDAMENTAL	-	-	-	-
MÉDIO	-	-	-	-
TÉCNICO	-	-	-	-
SUPERIOR	-	11%	10%	-
PÓS-GRAD.	25%	-	10%	-

TABELA Nº 14

NÍVEL DE FORMAÇÃO – PERCENTUAIS / FAIXA ETÁRIA: 31 A 40 ANOS

NÍVEL DE FORMAÇÃO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL
FUNDAMENTAL	-	-	-	-
MÉDIO	-	-	-	-
TÉCNICO	-	-	-	-
SUPERIOR	8%	11%	20%	12,5%
PÓS-GRAD.	17%	-	10%	12,5%

TABELA Nº 15

NÍVEL DE FORMAÇÃO – PERCENTUAIS / FAIXA ETÁRIA: MAIS DE 40 ANOS

NÍVEL DE FORMAÇÃO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL
FUNDAMENTAL	-	-	-	-
MÉDIO	-	1	1	1
TÉCNICO	-	4	-	-
SUPERIOR	25%	11%	20%	50%
PÓS-GRAD.	25%	11%	20%	-

No QUADRO Nº 2 são listadas as formações de todos os respondentes, município por município. Não se verifica maior concentração em uma ou outra formação profissional. Aparecem técnicos da área das exatas, licenciaturas, ciências sociais aplicadas e das ciências agrárias, caracterizando a diversidade funcional das estruturas administrativas estudadas. Mas cabe destacar que, entre os 39 respondentes, encontram-se cinco engenheiros e um arquiteto e urbanista, quatro profissionais com alguma formação em contabilidade, cinco com formação em serviço social e três em enfermagem. Somente dois respondentes completaram apenas o ensino médio.

QUADRO Nº 2

FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOS RESPONDENTES POR MUNICÍPIO

SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL
Engenheiro Civil	Magistério(*)	Técnico Agropecuário	Engenheiro Civil
Engenheira Civil	Técnico em Agropecuária	Pedagoga	Tecnólogo em Gestão Pública
Engenheiro Civil	Serviço Social	História	Ciências Contábeis
Ciências Contábeis	Nível Ensino Médio	Tecnólogo em Gestão Pública	Enfermagem
Letras	Pedagoga	Bióloga	Nível Ensino Médio
Enfermagem	Técnico em Contabilidade	Matemática (*)	Serviço Social
Arquiteta e Urbanista	Administração	Serviço Social	Licenciatura / Português
Pedagoga (*)	Letras	Enfermagem	Técnica em Contabilidade e Transações Imobiliárias (*)
Serviço Social	Nível Ensino Médio	Serviço Social	-
Bacharel em Turismo	-	Tecnólogo em Topografia	-
Engenheiro Agrônomo	-	-	-
Bióloga	-	-	-

(*) Servidor (a) selecionado (a) para a entrevista.

3.1.2 Os respondentes e suas atividades funcionais

Conforme mostra a TABELA Nº 16, parcela expressiva dos respondentes (82%) afirmou que, em suas atividades funcionais, realiza atividades de planejamento e gestão. Aparece aqui claramente a confusa relação existente entre as noções de gestão e planejamento, conforme foi observado por Souza (2004) e outros autores, especialmente no que se refere à abrangência de um e outro termo. O questionário apresentado propunha uma sucinta definição, distinguindo gestão, planejamento e planejamento urbano (ver ANEXO Nº 1). A partir daí o respondente enquadrava a sua função em uma das alternativas propostas.

TABELA Nº 16
CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE PRINCIPAL – NÚMEROS ABSOLUTOS

ATIVIDADE DE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
GESTÃO	3	-	1	1	5	13
PLANEJAMENTO	1	1	ZERO	-	2	5
GESTÃO E PLANEJAMENTO	8	8	9	7	32	82

TABELA Nº 17
CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE PRINCIPAL - PERCENTUAIS

ATIVIDADE DE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL
GESTÃO	25%	-	10%	12,5%
PLANEJAMENTO	8%	11%	-	-
GESTÃO E PLANEJAMENTO	67%	89%	90%	87,5%

A grande maioria dos respondentes (82%) caracteriza a atividade que realiza a maior parte do tempo como sendo de planejamento e de gestão. As entrevistas evidenciaram que estas respostas de fato evocam uma noção vaga e sumária de planejamento *tout court*. Ou seja: os respondentes simplesmente entendem que, em suas atividades rotineiras, pensam “antes” o que farão “depois”, identificando isso com a noção de “planejamento”. Os respondentes,

na maior parte dos casos, não se referem a uma atividade de equipe, que envolve múltiplos saberes e atribuições de responsabilidades, tomada de decisão, hierarquias, estratégias de atuação, etc.

TABELA Nº 18
CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO PRINCIPAL

ATIVIDADE DE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
COORDENAÇÃO	4	5	4	3	16	48%
GERENCIAMENTO	4	2	2	1	9	27%
CHEFIA	1	3	0	3	7	21%
MAIS DE UMA FUNÇÃO	3	0	1	2	6	18%

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 33 respondentes.

Alguns (18%) dos 33 respondentes da questão relativa à caracterização da função principal desempenhada pelo servidor, desconsiderando o enunciado da pergunta, assinalaram mais de uma alternativa, o que explica a existência de 38 respostas (ver TABELA Nº 18). Ressalvado este fato, observa-se que quase metade dos respondentes (48%) definiu sua função com sendo de coordenação, 27% afirmaram ter uma função de gerenciamento e 21% de chefia; 18% do total de respondentes disseram que no exercício de suas funções desempenham simultaneamente duas ou mais dessas funções. Ressalte-se que, após analisar as atividades rotineiras dos respondentes, constatou-se que as funções ditas de coordenação e chefia na maior parte dos casos não contempla qualquer atividade relacionada ao planejamento.

As TABELAS Nº 19, Nº 20 e Nº 21 mostram que, enquanto quase 60% dos respondentes dizem sempre avaliar individualmente o desdobramento das ações com as quais se encontram envolvidos, este percentual se reduz à metade (33%) quando se trata da avaliação coletiva dos mesmos desdobramentos. Isso indica que, ou as decisões são tomadas de forma individual, sem discussão em equipe, ou que de fato não é freqüente a análise coletiva dos desdobramentos das ações institucionais.

TABELA Nº 19

ANÁLISE INDIVIDUAL DOS DESDOBRAMENTOS DA AÇÃO REALIZADA

ANÁLISE INDIVIDUAL	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
SEMPRE	3	6	7	6	22	58
FREQUENTEMENTE	7	3	2	2	14	37
RARAMENTE	1	0	1	0	2	5
JAMAIS	0	0	0	0	0	0

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 38 respondentes.

TABELA Nº 20

ANÁLISE COLETIVA DOS DESDOBRAMENTOS DA AÇÃO REALIZADA

ANÁLISE COLETIVA	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
SEMPRE	1	2	5	5	13	33
FREQUENTEMENTE	8	7	4	2	21	54
RARAMENTE	3	0	1	1	5	13
JAMAIS	0	0	0	0	0	0

TABELA Nº 21

ANÁLISE INDIVIDUAL / COLETIVA DOS DESDOBRAMENTOS DA AÇÃO REALIZADA

ANALISA	INDIVIDUAL	COLETIVA
SEMPRE	58%	33%
FREQUENTEMENTE	37%	54%
RARAMENTE	5%	13
JAMAIS	0	0

Como mostra a TABELA Nº 22, parte expressiva dos respondentes (44%) afirma dedicar-se rotineiramente a atividades de elaboração de projetos de captação de recursos. Cabe lembrar que o questionário oferecia aos respondentes quatro alternativas de resposta sobre essa participação (ver ANEXO Nº 1): elaboração de planos (por exemplo, Plano Local de Habitação de Interesse Social), de programas (por exemplo, Programa Infância Melhor); de projetos de captação de recursos ou similares; e de projetos de obras físicas (elaboração de plantas, cortes, fachadas). Conforme verificamos ao analisar as tarefas associadas pelos respondentes à elaboração de projetos de captação de recursos, na maior parte dos casos estas se relacionam aos procedimentos atualmente adotados pelo governo federal e pelo governo estadual na oferta de recursos, em diversas áreas, que exigem o envolvimento de técnicos da municipalidade em alguma fase do processo, nem que seja para simplesmente acompanhá-lo. Em síntese, a atividade mais citada pelos respondentes está

mais relacionada a processos de gestão do que de planejamento. A mesma observação é válida também para os que declaram realizar mais de uma das citadas atividades. Por outro lado, a atividade de elaboração de projetos de obras físicas não é propriamente uma atividade de planejamento urbano – quando muito, é um subconjunto dela, para utilizar a expressão empregada por Souza (2004) ao referir-se à arquitetura. Disso resulta que 70% das respostas referem-se mais a atividades de gestão do que de planejamento – contra 30% associadas à elaboração de planos e programas.

TABELA Nº 22
ENVOLVIMENTO COM A ELABORAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

ELABORAÇÃO DE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
PLANOS	3	1	-	2	6	15
PROGRAMAS	2	3	-	1	6	15
PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS	4	2	9	2	17	44
PROJETOS DE OBRAS FÍSICAS	0	1		1	2	5
MAIS DE UMA DESSAS ATIVIDADES	3	2	1	2	8	21

A TABELA Nº 23 mostra que os respondentes, perguntados sobre suas tarefas rotineiras relativas à execução de planos, programas e projetos, *grosso modo* repetiram o que haviam declarado com relação aos mesmos, o que indica que os respondentes, ao mesmo tempo, elaboram e executam planos, programas e projetos. Pode-se aqui, considerando-se o que foi ponderado acima, afirmar que cerca de 70% dos respondentes executam atividades de gestão.

TABELA Nº 23
ENVOLVIMENTO COM A EXECUÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

ENVOLVIMENTO COM	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
PLANOS	4	1	0	1	6	15
PROGRAMAS	2	2	2	1	7	19
PROJETOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS	4	3	7	2	16	42
PROJETOS DE	0	1	0	1	2	5

OBRAS FÍSICAS						
MAIS DE UMA DESSAS ATIVIDADES	2	2	1	2	7	19

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 38 respondentes.

A TABELA Nº 24 mostra que 54% dos respondentes afirmam promover função diretiva (10%), ou promover e participar (44%) dos processos de decisão – enquanto 41% declaram somente participar de tais processos. Apenas dois respondentes disseram não ter qualquer participação nos processos de tomada de decisão. O dado indica que respondentes selecionados, independentemente da pertinência de suas respostas, consideram-se responsáveis pela tomada de decisões nos setores em que atuam. Mais uma vez temos uma evidência de que nossa amostra trata dos servidores melhor situados na máquina administrativa. As respostas indicam ainda que as atividades rotineiras desenvolvidas pelos respondentes podem ser relacionadas tanto à gestão como ao planejamento.

TABELA Nº 24

PROMOTOR E/OU PARTICIPANTE DOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO

PROMOVE E/OU PARTICIPA	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
PROMOVE COM FUNÇÃO DIRETIVA	0	2	0	2	04	10
PARTICIPA	6	3	5	2	16	41
PROMOVE E PARTICIPA	6	3	5	3	17	44
NÃO PROMOVE, NEM PARTICIPA	0	1	0	1	2	5
TOTAL	12	9	10	8	39	100

A TABELA Nº 25 mostra que 89% dos respondentes definem as atividades que realizam rotineiramente como sendo de natureza *técnica*; somente 8% as definem como sendo de natureza política. Ressalte-se, contudo, que os servidores entrevistados chamaram a atenção para a prevalência dos aspectos políticos na tomada de decisões, especialmente na definição das prioridades e nas ações de planejamento. Assim, os respondentes

declararam, majoritariamente, promover e participar dos processos de tomada de decisão e, ao mesmo tempo, definiram como “técnica” a natureza de suas atividades, mas estariam eles de fato participando do processo de tomada de decisão? Ou sua participação nesse processo estaria limitada ao parecer “técnico”? Sabe-se que o planejamento urbano é um processo de natureza técnico-política. O que se percebe é que o “parecer técnico”, necessariamente, não é seguido pelo “parecer político”, ou seja, o fato de um técnico concluir sobre um assunto que possua uma abrangência maior (da área do planejamento urbano, por exemplo), não garante que o mesmo vá servir de parâmetro para uma determinada tomada de decisão.

TABELA Nº 25
NATUREZA TÉCNICA OU POLÍTICA DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS

TÉCNICA E/OU POLÍTICA	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
NATUREZA TÉCNICA	10	7	9	7	33	89
NATUREZA POLÍTICA	1	2	0	0	3	8
TÉCNICA E POLÍTICA	1	0	0	0	1	3
TOTAL	12	9	9	7	37	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 37 respondentes.

A TABELA Nº 26 retoma, em outros termos, a questão considerada na TABELA Nº 22. Nesse caso, à pergunta “como você compreende a sua atividade/função?” foram oferecidas três alternativas de resposta: mais voltada à elaboração de planos; mais voltada à elaboração de programas; mais voltada à elaboração de projetos.

Observa-se que 52% responderam definindo sua atividade funcional como sendo “mais voltada à elaboração de projetos”, o que reforça a observação feita acima com relação aos dados da TABELA Nº 22, no sentido da associação entre elaboração de projetos e gestão (mais do que a planejamento). Pode-se dizer também que o dado, de algum modo, vem ao

encontro da questão tratada pela TABELA Nº 25, onde 89% dos respondentes declaram desenvolver principalmente atividades de natureza técnica.

TABELA Nº 26
CARACTERIZAÇÃO DAS ATIVIDADES/FUNÇÕES DESEMPENHADAS

ATIVIDADE MAIS VOLTADA PARA	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
ELABORAÇÃO DE PLANOS	4	3	1	2	10	26
ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS	2	3	3	0	8	21
ELABORAÇÃO DE PROJETOS	5	3	6	6	20	53
TOTAL	11	9	10	8	38	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 38 respondentes.

3.1.3 Os respondentes e o planejamento urbano

O questionário, na questão nº 19, solicitou aos respondentes a identificação do setor ou Secretaria responsável pelo planejamento urbano. As respostas foram bastante convergentes, embora alguns respondentes não tenham citado nenhum setor ou secretaria.

Para o caso da municipalidade de Santiago, foram citadas a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Obras e Viação. A análise das tarefas rotineiras da Secretaria de Planejamento indica que esta se dedica essencialmente à elaboração de projetos de captação de recursos e de obras físicas e também é responsável pela elaboração de projetos urbanísticos, tais como o melhoramento e embelezamento de ruas e avenidas. A Secretaria de Obras e Viação é responsável pela aprovação de projetos de edificações e loteamentos, obedecendo ao Plano Diretor – o Conselho do Plano Diretor não está vinculado a nenhuma secretaria. A Secretaria de Obras e Viação trata evidentemente do projeto e execução de diversas obras públicas, como pavimentação de ruas, construção de pontes, iluminação pública e infraestruras urbanas de um modo geral.

Para o caso da Municipalidade de São Francisco de Assis, foram citadas a Secretaria de Administração e Planejamento e a Secretaria de Obras e Viação. As rotinas da Secretaria de Administração e Planejamento relacionam-se à elaboração de projetos de captação de recursos e ao controle e gestão do quadro funcional da administração. A Secretaria de Obras e Saneamento trata da aprovação de projetos de edificações e loteamentos, e do projeto e execução de obras de infraestrutura urbana.

Para o caso de Jaguari, foi citada a Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Captação de Recursos, que tem funções muito semelhantes à Secretaria de Planejamento de Santiago. A cidade não dispõe de plano diretor e os projetos de edificações e loteamentos são aprovados pela Secretaria de Obras, Infraestrutura Urbana e Trânsito.

Para o caso de São Vicente do Sul foi citada a Secretaria de Obras e Saneamento, responsável pela aprovação de projetos de edificações e loteamentos e pelas obras de infraestrutura urbana. A cidade não dispõe de Plano Diretor.

A TABELA Nº 27 sintetiza as respostas sobre o objeto do trabalho do setor/Secretaria responsável pelo planejamento urbano na cidade. Foram oferecidas as seguintes possibilidades de resposta: o setor responsável pelo planejamento trata (a) principalmente do ordenamento do espaço urbano; (b) principalmente do desenvolvimento econômico; (c) principalmente da gestão pública; (d) principalmente do ordenamento do espaço urbano e do desenvolvimento econômico; (e) principalmente do ordenamento do espaço urbano e da gestão pública; (f) principalmente do desenvolvimento econômico e da gestão pública; (g) do ordenamento do espaço urbano, do desenvolvimento econômico e da gestão pública.

TABELA Nº 27

OBJETO DO SETOR/SECRETARIA QUE TRATA DO PLANEJAMENTO URBANO NA MUNICIPALIDADE

PRINCIPLAMENTE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO	2	1	1	2	6	17
DESENVOLVIMENTO	0	0	1	0	1	3

ECONOMICO						
GESTAO PUBLICA	0	1	0	0	1	3
ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO + DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	1	1	0	2	4	12
ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO + GESTAO PUBLICA	1	1	1	0	3	9
DESENVOLVIMENTO ECONOMICO + GESTÃO PUBLICA	0	0	1	0	1	3
ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO + DESENVOLVIMENTO ECONOMICO + GESTÃO PUBLICA	8	5	4	1	18	53
TOTAL	12	9	8	5	34	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 34 respondentes dos 39 respondentes.

Sobre esse tema, um primeiro dado chama a atenção. Cinco dos 39 respondentes não escolheram nenhuma das alternativas oferecidas. Observa-se que apenas 17% escolheram a alternativa “principalmente do ordenamento do espaço urbano”. Mais da metade dos respondentes (51%) escolheu a alternativa mais “fácil” porque mais abrangente, segundo a qual o planejamento urbano trata de “tudo”, do ordenamento do espaço urbano, do desenvolvimento econômico e da gestão pública. Nenhuma das secretarias indicadas pelos respondentes como sendo responsável pelo planejamento urbano em suas municipalidades concentra tais atribuições.

A TABELA Nº 28 mostra que 44% dos respondentes consideram que os planos diretores tratam simultaneamente do ordenamento do espaço urbano, do desenvolvimento econômico e da gestão pública. Os respondentes de alguma maneira foram coerentes com as respostas consideradas na TABELA Nº 27, o que indica que identificam o planejamento urbano com o plano diretor: ambos tratariam de “tudo”, e simultaneamente: do ordenamento do espaço urbano, do desenvolvimento econômico e da gestão pública.

TABELA Nº 28
OBJETO DOS PLANOS DIRETORES

PRINCIPALMENTE DO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%

ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO	4	2	1	1	8	23
DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	0	0	0	0	0	0
GESTAO PUBLICA	0	0	0	0	0	0
ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO + DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	4	1	0	0	5	14
ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO + GESTAO PUBLICA	0	3	2	0	5	14
DESENVOLVIMENTO ECONOMICO + GESTÃO PUBLICA	0	1	1	0	2	5
ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO + DESENVOLVIMENTO ECONOMICO + GESTÃO PUBLICA	4	3	4	4	15	44
TOTAL	12	10	8	5	35	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 35 dos 39 respondentes.

A questão nº 23 do questionário solicitava ao respondente uma caracterização sumária das atividades de planejamento urbano, oferecendo as seguintes alternativas de resposta: (a) principalmente de natureza política; (b) principalmente de natureza técnica; (c) principalmente de natureza gerencial; (d) quase sempre de natureza técnica e política; (e) quase sempre de natureza técnica e gerencial; (f) quase sempre de natureza técnica, política e gerencial. Com relação a esse tema, a TABELA Nº 29 mostra que 39% dos respondentes pensam que as atividades relacionadas ao planejamento são quase sempre de natureza técnica, política e gerencial. Mais uma vez essa era a resposta mais “fácil”, na medida em que reúne todas as alternativas oferecidas. O que chama a atenção é que 42% das respostas definiram o planejamento como atividade principalmente de natureza técnica (28%) e quase sempre de natureza técnica e gerencial (14%). Em outras palavras, parcela expressiva dos respondentes representa o planejamento urbano como atividade essencialmente técnica-gerencial.

TABELA Nº 29
CARACTERIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO URBANO

PRINCIPALMENTE	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
NATUREZA POLÍTICA	0	1	1	0	2	5
NATUREZA TÉCNICA	3	3	1	3	10	28
NATUREZA GERENCIAL	0	0	0	0	0	0
QUASE SEMPRE DE NATUREZA TÉCNICA E POLÍTICA	2	2	1	0	5	14
QUASE SEMPRE DE NATUREZA TÉCNICA E GERENCIAL	3	0	2	0	5	14
QUASE SEMPRE DE NATUREZA TÉCNICA, POLÍTICA E GERENCIAL	4	2	5	3	14	39
TOTAL	12	08	10	06	36	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 36 dos 39 respondentes.

A TABELA Nº 30 mostra que 81% dos respondentes consideram o planejamento urbano como atividade *meio*, que serve de base para tomadas de decisão. Nesse sentido, um expressivo número de respondentes, seja qual for o conceito que têm sobre o planejamento urbano, parece distinguir claramente o planejamento de outras atividades desenvolvidas pela administração pública – como formar alunos, curar pacientes, construir estradas e edifícios, etc., atividades essas que igualmente implicam em algum tipo de planejamento.

TABELA Nº 30
PLANEJAMENTO URBANO: ATIVIDADE FIM / ATIVIDADE MEIO?

	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
ATIVIDADE FIM	2	2	-	3	7	19
ATIVIDADE MEIO	8	7	10	4	29	81
TOTAL	10	09	10	07	36	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 36 dos 39 respondentes.

O item 24 do questionário solicitava que o respondente escolhesse entre uma série de itens listados, “qual ou quais” teriam “relação direta com o planejamento urbano”. Era permitida, portanto, a escolha de mais de uma alternativa, entre os seguintes itens: (a) elaboração do orçamento municipal;

(b) elaboração do plano diretor; (c) elaboração do plano habitacional; (d) elaboração do plano ambiental; (e) elaboração de legislação de uso e ocupação do solo; (f) elaboração de projetos de praças, vias e outros espaços públicos; (g) elaboração de estudos sobre a realidade sócio-espacial urbana; (h) tomada de decisão com relação à localização de indústrias; (i) tomada de decisão com relação à ocupação de áreas de proteção ambiental; (j) tomada de decisão com relação ao patrimônio histórico arquitetônico; (k) tomada de decisão com relação a zonas de interesse social; (l) tomada de decisão com relação a ampliação da malha urbana; (m) tomada de decisão com relação a área rural do Município; (n) organização e gestão de um sistema de planejamento; (o) monitoramento do uso e ocupação do solo; (p) licenciamento de construções; (q) licenciamento de loteamentos; (r) licenciamento de condomínios; (s) licenciamento ambiental; (t) licenciamento de atividades diversas dentro do perímetro urbano.

Como mostra a TABELA Nº 31, os itens citados por mais de 50% das respostas foram:

- (b) elaboração do plano diretor;
- (c) elaboração do plano habitacional;
- (d) elaboração do plano ambiental;
- (e) elaboração de legislação de uso e ocupação do solo;
- (f) elaboração de projetos de praças, vias e outros espaços públicos;
- (n) organização e gestão de um sistema de planejamento.

TABELA Nº 31
TEMAS E AÇÕES DIRETAMENTE RELACIONADAS AO PLANEJAMENTO URBANO

TEMAS E AÇÕES	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
a	2	2	4	4	12	31,5
b	10	8	10	6	34	89
c	8	7	9	6	30	79
d	6	6	9	5	26	68
e	8	3	6	4	21	55
f	7	4	6	5	22	58

g	6	3	3	3	15	39
h	4	2	5	5	16	42
i	3	2	5	4	14	37
j	4	2	5	4	15	39
k	3	4	4	4	15	39
l	2	2	3	6	13	34
m	2	2	1	4	09	24
n	7	4	6	4	21	55
o	4	1	4	3	12	32
p	2	3	5	4	14	37
q	2	2	4	4	12	32
r	2	1	1	4	08	21
s	4	2	4	4	14	37
t	2	3	5	5	15	39

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 38 dos 39 respondentes.

Entre as seis alternativas mais valorizadas pelos respondentes, três mencionam explicitamente a palavra **plano**, uma menciona a palavra **planejamento**, uma refere-se a projetos de espaços públicos e outra à elaboração de legislação de uso e ocupação do solo. Nesse sentido pode-se afirmar que a visão dos respondentes sobre o planejamento urbano parece bastante coerente e o relaciona especialmente às noções de plano (diretor, habitacional, ambiental), projeto (de espaços públicos) e uso e ocupação do solo. É muito interessante observar que os itens que continham a expressão “tomada de decisão” (*i, j, k, l, m*) não foram muito valorizados pelos respondentes, obtendo sempre menos de 40% das respostas, o que pode indicar que o planejamento é visto como atividade essencialmente técnica, como que a dizer que “o planejamento urbano não toma decisões, elabora planos”.

A TABELA Nº 32 mostra que 84% dos respondentes consideram necessária a participação sistemática da população no processo de planejamento urbano.

A TABELA Nº 33 mostra que 86% dos respondentes consideram necessária a participação sistemática da **sociedade organizada** no processo de planejamento urbano. Ora, a participação da população e/ou da sociedade organizada em qualquer processo relacionado à administração pública tem claras implicações políticas. Esta valorização da participação, desse ponto de vista, parece contraditória com a visão demonstrada pelos respondentes que

afirmam a relação à natureza essencialmente técnica do planejamento, a não ser que essa participação tenha um caráter de mera observação e consulta. Por outro lado, considerando-se o percentual de respostas muito semelhante para as questões relativas à "participação da população" e da "sociedade organizada", pode-se concluir que os respondentes não fazem distinção importante entre elas.

TABELA Nº 32

NECESSIDADE DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO

PARTICIPAÇÃO	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
NÃO	0	0	0	1	1	3
SIM / DE MANEIRA SISTEMÁTICA	10	9	7	5	31	84
SIM / SOMENTE EM ALGUMAS SITUAÇÕES	2	0	2	1	5	13
TOTAL	12	9	9	7	37	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 37 dos 39 respondentes.

TABELA Nº 33

NECESSIDADE DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE ORGANIZADA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO

	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
NÃO	-	-	-	-	ZERO	0
SIM, DE MANEIRA SISTEMÁTICA	10	09	07	06	32	86
SOMENTE EM ALGUMAS SITUAÇÕES	02	-	02	01	05	14

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 37 respondentes.

O item 27 do questionário solicitava a opinião do respondente sobre origem das demandas que deveriam ser contempladas prioritariamente pelo planejamento no contexto de uma gestão democrática. Foram oferecidas as seguintes alternativas: (a) contemplar prioritariamente demandas advindas da participação da sociedade; (b) contemplar prioritariamente demandas oriundas da administração pública; (c) contemplar prioritariamente demandas oriundas de setores responsáveis pelo desenvolvimento econômico; (d) contemplar principalmente demandas advindas da participação da sociedade, dos setores

econômicos e da administração pública; (e) a gestão democrática independe da participação da sociedade para se concretizar.

A TABELA Nº 34 mostra que 82% dos respondentes compreendem/percebem que, no contexto de uma gestão democrática, devem ser contempladas principalmente demandas advindas da participação da sociedade, dos setores econômicos e da administração pública. Mais uma vez verifica-se que os respondentes dão grande valor à participação social no planejamento.

A última questão do questionário, que também permitia múltipla escolha, solicitava a opinião do respondente sobre os requerimentos da atividade de planejamento urbano. As alternativas oferecidas foram as seguintes: (a) conhecimento sobre a realidade local; (b) conhecimento sobre a realidade regional; (c) conhecimentos relacionados à gestão pública; (d) Conhecimentos relacionados ao urbanismo; (e) conhecimentos relacionados às atividades sociais; (f) conhecimentos relacionados às atividades econômicas; (g) a gestão democrática independe da participação da sociedade para se concretizar.

TABELA Nº 34

ORIGEM DAS DEMANDA A SEREM CONTEMPLADAS PRIORITARIAMENTE PELO PLANEJAMENTO URBANO EM UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
a	0	2	1	1	4	14
b	0	0	0	1	1	2
c	0	0	0	1	1	3
d	12	7	9	4	32	82
e	0	0	0	1	1	2
TOTAL	12	7	10	8	39	100

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 38 respondentes.

A TABELA Nº 35 mostra que os itens menos valorizados pelos respondentes foram os relativos ao conhecimento da realidade regional e das atividades sociais. Nesse item, de uma parte, os respondentes não associaram o planejamento urbano ao território municipal/regional restringindo-o ao perímetro urbano; de outra, ao contrário do que sustentaram em outras questões, não valorizaram o conhecimento da realidade social.

TABELA Nº 35
REQUERIMENTOS DA ATIVIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO

	SANTIAGO	SÃO FRANCISCO DE ASSIS	JAGUARI	SÃO VICENTE DO SUL	TOTAL	%
a	9	8	9	5	31	82
b	9	2	7	3	21	55
c	8	6	9	5	28	74
d	9	5	9	6	29	76
e	7	3	7	2	19	50
f	10	4	8	7	29	76
g	-	-	-	-	ZERO	0

A questão correspondente a esta tabela foi respondida por apenas 38 dos 39 respondentes.

3.2 Caracterização dos agentes públicos abordados

Obedecendo ao que foi estabelecido na metodologia, foi intenção do trabalho aplicar questionários e realizar entrevistas junto ao quadro de funcionários mais valorizado nas municipalidades abordadas. A aplicação dos questionários e sua posterior tabulação permitiram traçar um interessante perfil dos respondentes, por município, o quê, em linhas gerais, confirma o acerto da escolha feita. No caso do município de Santiago, todos os respondentes têm formação superior, alguns inclusive a nível de pós-graduação, o que indica o alto grau de qualificação profissional dos servidores abordados. Mais de 40% dos respondentes de Santiago está há mais de 12 anos desempenhando funções na administração municipal, ou seja, trabalha na prefeitura há pelo menos três mandatos administrativos completos, o que sugere um apreciável grau de conhecimento da estrutura político-administrativa local. Do total de respondentes de Santiago, 50% têm mais 40 anos, o que parece indicar certa experiência acumulada no desenvolvimento de suas atividades funcionais. A maioria dos respondentes (58%) é do quadro efetivo (servidores públicos concursados) e demonstra boa compreensão de suas atividades e da realidade local. Contudo, como ficou evidenciado na entrevista realizada com servidor da municipalidade, apontam dificuldades para desenvolver um trabalho coordenado, no que se refere à transversalidade das atividades, que dependem de outros setores e/ou secretarias. Em Santiago, a maioria dos respondentes vê a sua atividade como estritamente técnica, embora, como ficou evidenciado na entrevista, os servidores tenham plena consciência de que o trabalho envolve forte influência política. Os servidores pensam que devem agir coletivamente, articulando-se dentro e fora de seus setores específicos de trabalho, mas consideram que existem muitos obstáculos a tal tipo de ação. Os servidores dizem ter uma "autonomia parcial" para a tomada de decisão, pois identificam a existência de uma instância de decisão "superior" representada pela figura do Secretário municipal.

No caso de São Francisco de Assis, apenas 34% dos respondentes têm curso superior, o que, comparado ao caso de Santiago, indica uma qualificação relativamente mais baixa dos recursos humanos locais. Mesmo assim, constata-se que terça parte dos servidores têm curso superior, o que é um dado expressivo para uma cidade com população de menos de 20 mil habitantes.

Do total de respondentes de São Francisco de Assis, 66% está há mais de três mandatos administrativos no exercício de suas atividades, o que sugere um bom acúmulo de experiência no desenvolvimento das suas atribuições e no conhecimento da máquina político-administrativa. Mais da metade dos respondentes (55%) de São Francisco de Assis pertence ao quadro efetivo da administração, o que também sugere um considerável acúmulo de experiência.

A entrevista realizada com servidor de São Francisco de Assis evidenciou que os respondentes têm clareza sobre suas funções e responsabilidades, o que parece contribui para o melhor desempenho das suas atividades. Porém, como se verificou também em Santiago, há reclamações em relação à inexistência da articulação entre setores/secretarias que integram com maior eficiência atividades similares – articulação considerada absolutamente necessária para a melhoria do desempenho da máquina administrativa. No caso específico de São Francisco de Assis, segundo foi observado pelo entrevistado local, essa dificuldade de articulação tem relação também com o fato de haver mais de uma representação partidária atuando no governo.

Em Jaguari, quase todos os respondentes (90%) têm formação superior, o que sugere um alto grau de qualificação profissional do quadro funcional selecionado para a aplicação dos questionários. Contudo, apenas 30% dos respondentes trabalham na municipalidade há três ou mais mandatos governamentais completos, o que sugere certa limitação do conhecimento da máquina político-administrativa e de suas rotinas, embora do total de respondentes, 80% integrem o quadro permanente da municipalidade.

Ressalte-se que 90% dos respondentes de Jaguari definem suas atividades como “absolutamente técnicas”, o que foi reforçado pelas evidências

recolhidas na entrevista realizada com servidor local. A atual estrutura da administração local, marcada pelo viés “tecnicista” de seus funcionários, parece responder à rigidez dos procedimentos de acesso a programas governamentais de financiamento e a demandas de modernização da máquina pública municipal originadas em outras esferas de governo. Também em Jaguari o entrevistado observou que as secretarias ainda trabalham isoladas e dependem sobremaneira das instâncias políticas “superiores” – decisões dos Secretários, do Prefeito. É praticamente inexistente a visão de conjunto da administração local, sendo a intervenção pontual caso a caso é a principal marca das atividades rotineiras.

São Vicente do Sul apresenta um quadro atípico em relação aos demais municípios analisados, devido à atual situação político-administrativa do município que encontra-se *sub judice*. Desde 2009 a municipalidade está proibida de realizar contratações. Entre os respondentes de São Vicente do Sul, 75% possuem formação superior de ensino, o que indica o bom nível de qualificação profissional do quadro abordado. Contudo, apenas um respondente integra o quadro permanente de servidores municipais – os outros sete são comissionados ou têm outro vínculo. Apenas dois respondentes estão no exercício de suas funções há mais de três mandatos, o que sugere um nível de experiência menor do que o verificado nas outras municipalidades. Em contraponto, há uma predominância de servidores com idade acima dos quarenta anos, conferindo certo grau de maturidade aos respondentes. O entrevistado local se queixou da “sobrecarga de atividades” a que estariam submetidos os servidores de São Vicente do Sul. O trabalho em grupo não é valorizado e é praticamente inexistente, e entre outras razões, porque o número de servidores municipais é muito pequeno. As tarefas rotineiras são realizadas, individualmente, por um pequeno número de pessoas, as quais, segundo o entrevistado, não conseguem atender plenamente a demanda existente.

Os dados e considerações apresentadas neste Capítulo 3 nos permitem afirmar que as atividades funcionais desempenhadas pelos técnicos dos municípios de pequeno porte estudados têm características muito semelhantes. Hoje, a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino, tanto presencial, quanto à distância, se reflete no nível de formação dos quadros municipais. Outro aspecto que se revelou importante relaciona-se às exigências governamentais e legais crescentes visando o acesso a programas de financiamento, que em geral demanda a participação de quadros técnicos especializados, capacitados a operar programas e elaborar projetos. Um bom exemplo disso são as novas demandas legais e administrativas relativas à área ambiental, o que sem dúvida obrigou a qualificação do quadro de servidores municipais.

Um último aspecto merece e precisa ser destacado: ao longo da pesquisa, quase todos os respondentes e entrevistados revelaram uma elogiável “postura pró-ativa”, haja vista a vontade que demonstraram no sentido de analisar, compreender e aperfeiçoar suas atividades cotidianas, mesmo reconhecendo as dificuldades que enfrentam, seja por razões econômicas, seja por inexistência de suporte físico e administrativo por parte da municipalidade.

3.3 Considerações sobre gestão e planejamento

Como regra geral, a partir da aplicação dos questionários, das entrevistas e do contato direto com cada respondente, mostrou-se evidente que prevalecem em suas atividades rotineiras ações relacionadas mais à gestão “do presente” do que à gestão “do futuro” (SOUZA, 2004), ou seja, ao planejamento, embora tarefas e ações relacionadas ao planejamento também se façam presentes. Na prática, parece existir uma “sobreposição” entre as

tarefas de gestão e planejamento. A ênfase em uma ou outra depende do envolvimento do técnico com algum projeto e/ou programa específico – no caso do planejamento, especialmente relacionados à captação de recursos.

Os agentes públicos mais qualificados dos pequenos municípios, a julgar pelas respostas obtidas junto ao nosso grupo de respondentes, geralmente desenvolvem simultaneamente várias ações, sejam elas decorrentes da especificidade da sua formação, sejam devidas à função que ocupam dentro do quadro funcional.

Para o caso de Santiago observou-se que os requerimentos técnicos de ordem organizacional e que envolvem a especificidade da realização de uma atividade em particular, apoiam-se nos conhecimentos relacionados à gestão e ao planejamento, mesmo que tais noções não estejam claramente diferenciadas no dia-a-dia dos servidores. O “planejamento”, desse ponto de vista, aparece como atividade já arraigada na prática rotineira dos órgãos públicos e de seus servidores.

Para a maioria dos respondentes as atividades de planejamento se organizam e são praticadas a partir de uma demanda política centralizada, isto é, não aparecem como resultado de um processo e sim como adequação a uma situação/demanda ou tomada de decisão “superior”. A demanda é política. A elaboração do plano, do programa ou do projeto é que compete aos técnicos.

Como ressaltaram os respondentes e entrevistados, os programas governamentais específicos exigem claramente a prática do processo de planejamento. Isso acontece, por exemplo, nas áreas da saúde e da assistência social, cujas ações abrangem grande parcela da população e precisam ser “previstas” com antecedência e rigor, sobretudo dado o grande impacto e visibilidade social que têm – o que não se verifica em intervenções físicas pontuais, no espaço urbano.

Em São Francisco de Assis, como nos demais municípios analisados, as atividades funcionais desempenhadas pelos servidores apresentam claramente

características mais relacionadas à gestão do que ao planejamento. Isso se evidencia quando 77% dos respondentes declaram ser a sua atividade mais técnica do que política.

Como já foi observado mais de uma vez, dadas as características atuais dos programas governamentais, estas demandam a presença de recursos humanos qualificados em todos os setores da administração pública, pois para pleitear recursos de qualquer ordem faz-se necessária a elaboração de projetos “técnicos”. Esta realidade tem contribuído sobremaneira para que toda a atividade rotineira das administrações públicas se pautem por certo “tecnicismo”, o que faz com que esta visão se sedimente nos órgãos públicos e permeie toda e qualquer ação realizada.

No caso do município de Jaguari constatou-se que as atividades relacionadas dos respondentes tanto à gestão como ao planejamento, apresentam-se de maneira mais equilibrada. Neste município, 50% dos respondentes declaram promover e participar da tomada de decisões, indicando certo grau de autonomia no desempenho das suas atividades. Os respondentes compreendem a sua atividade/função como sendo mais voltada à elaboração de projetos diversos – 50% deles declararam que praticam atividades de elaboração e execução de projetos de captação de recursos, uma atividade que parece se situar a meio caminho entre a gestão (do presente) e o planejamento do futuro.

o caso de São Vicente do Sul quase 60% dos respondentes declaram desenvolver atividades de coordenação, o que parece testemunhar, antes de mais nada, as dificuldades conjunturais vividas pelo município no que se refere à disponibilidade de recursos humanos. O pequeno número de servidores disponíveis faz com que quase todo funcionário torne-se responsável pela coordenação ou gerenciamento de alguma atividade, quase sempre realizada por um único funcionário ou por um número muito reduzido. Talvez por essa mesma razão, 87,5% dos respondentes de São Vicente do Sul declarou que suas rotinas se relacionavam simultaneamente ao planejamento e à gestão. A

autonomia funcional, condição necessária para a definição de diretrizes de médio e longo prazos, não é percebida em São Vicente do Sul, cidade onde a gestão pública é altamente centralizada no que se refere à tomada de decisões.

As considerações feitas acima, a partir dos respondentes evidenciam, com muita clareza, que atividades de gestão e de planejamento *tout court*, de uma ou outra maneira, se fazem presentes nas municipalidades abordadas e até mesmo apresentam semelhanças. O mesmo não se pode dizer com relação a atividades de planejamento urbano.

Desde logo é preciso reconhecer que a expressão *planejamento urbano* não faz parte do vocabulário corrente dos servidores que responderam ao questionário. Os termos gestão e planejamento, amplamente difundidos nas atividades administrativas, referem-se a atividades que pouco ou nada têm a ver com o planejamento urbano, seja qual for o significado dado a esse último termo.

Santiago, o maior município estudado, não tem qualquer setor cujas atividades rotineiras estejam voltadas, em termos práticos ou mesmo simplesmente nominais, para o planejamento urbano. As considerações dos respondentes e do entrevistado acerca da noção de planejamento urbano são confusas, evocando de fato práticas de gestão e planejamento tradicionais na administração pública. Isso acontece em um município onde, a partir de seu plano de governo, o gestor público realizou uma reforma administrativa que valorizou o planejamento estratégico de corte empresarial, criou uma Secretaria de Gestão e incluiu o município no programa "Cidade Educadora", promovido internacionalmente, que faz referências explícitas a metas de *planejamento urbano*.

A frágil presença do planejamento urbano em Santiago é constatada a partir dos respondentes, quando 51% deles confundem plano diretor com planejamento urbano. Entretanto, os respondentes, ao que parece, compreendem e identificam claramente algumas características típicas do

planejamento urbano, quando, por exemplo, o definem (81%) como atividade meio.

A situação não é muito diferente em São Francisco de Assis. Ali também ao tratar do planejamento urbano de fato os respondentes referem-se a genéricas práticas de gestão e planejamento rotineiramente presentes nas administrações públicas. Ao responder às questões apresentadas os respondentes algumas vezes mostram clareza na escolha desta ou daquela alternativa, contudo, ao final também resumem o planejamento urbano à existência de um plano diretor.

As observações feitas para o caso de São Francisco de Assis cabem também para o caso de Jaguari. Cabe acrescentar que, em Jaguari, ao que parece o planejamento urbano não é percebido como um processo “interno” à administração pública, embora os respondentes majoritariamente declarem que o plano diretor deve tratar “do ordenamento do espaço urbano, do desenvolvimento econômico e da gestão pública”, quando respondem a questão 21.

No município de São Vicente do Sul, ao longo de toda a pesquisa, os respondentes e o entrevistado jamais mencionaram a expressão “planejamento urbano”. São Vicente do Sul não dispõe de qualquer estrutura voltada a atividades relacionadas ao processo de planejamento urbano – nem, de fato, ao planejamento *tout court*.

3.4 Os entrevistados e o planejamento urbano

As entrevistas se constituíram em um momento importante dentro de todo o processo da pesquisa. Todos os servidores escolhidos, na época da entrevista, exerciam atividades de coordenação.

A realidade existente nos municípios pesquisados, que diversas vezes afirmamos ser muito semelhante, apresenta também particularidades, tais como suas diferenças de contingente populacional, a composição partidária de seus governos ou a organizações de suas instituições político-administrativas.

Confirmou-se, a partir das entrevistas, que as atividades funcionais dos respondentes, em todos os municípios analisados, estão relacionadas mais às atividades de gestão do que às de planejamento *tout court*, embora estas últimas quase sempre ocupem um espaço que não pode ser desprezado nem considerado menor. O mesmo não se pode dizer do planejamento urbano, quase ausente.

As entrevistas confirmaram também que a maior parte dos respondentes desempenha múltiplas tarefas dentro da administração, o que impõe, rotineiramente, uma sobrecarga em termos de demanda e operacionalidade dos serviços e ações a serem executados. Isso, por um lado, indica que os servidores têm boa qualificação e “dão conta do recado”. Entretanto, dependendo das circunstâncias, sinaliza também uma deficiência na condução das ações pretendidas, em termos de presteza, agilidade e eficácia.

Todos os entrevistados declararam que se envolvem, simultaneamente, com planos, programas e projetos, elementos definidos como instrumentos para acesso dos municípios aos recursos disponibilizados pelos governos estadual e federal.

Uma das entrevistadas disse: “A gente trabalha com todo o setor de projetos. Ali eu começo o meu dia. Aí eu tenho o SICONV⁴ [Sistema de Gestão

⁴ O SICONV é acessado através do Portal de Convênios do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal. Hoje, as municipalidades são obrigadas a se cadastrar junto a este Sistema para ter acesso aos projetos e programas disponibilizados pelo governo federal e ainda aos recursos das emendas parlamentares ou de iniciativa popular. O SICONV é um portal de acesso às inúmeras áreas de investimentos públicos a nível federal, destinados a um amplo leque de demandas sociais, ambientais, urbanas, etc. Trata-se de um instrumento direto de comunicação entre os entes federados, e conseqüentemente, constitui-se um instrumento de gestão e planejamento em larga escala. Para os municípios pequenos, o SICONV é um canal a partir do qual se formulam demandas que não resultam necessariamente de um processo de planejamento urbano.

de Convênios e Contratos de Repasse], que é um setor de projetos, de planejamento do governo federal.”

O contato direto com os organismos estaduais e federais, por parte dos gestores públicos ou representantes, é outro canal de busca de recursos – o qual, igualmente, não supõe que a demanda resulte de um processo de planejamento urbano.

Essa relação de dependência das municipalidades com as instâncias superiores de governo se evidenciou quando uma das entrevistadas disse: *“É, na verdade a gente ainda depende muito dos recursos do governo federal e estadual, porque o município não tem recursos [...]. É difícil para um município disponibilizar R\$800.000,00 ou R\$300.000,00 para uma construção.”*

Outro aspecto relevante a ser considerado na realidade das pequenas municipalidades e que condicionam as ações voltadas a um planejamento urbano eficaz, diz respeito a questões de operação contábil por parte do governo. Tomemos como exemplo a situação relatada por uma das entrevistadas:

“-A Dilma Rouseff [presidente da República] fez um decreto federal segundo o qual os restos a pagar referentes a 2007, 2008 e 2009 que não fossem pagos até 30 de abril seriam cortados. Então a gente tem obra que terminou em dezembro e até agora não veio recurso, aí as empresas cobram. A gente já está com bastante problema, é isso aí, né, foram cortes mesmo.”

Há ainda uma fragilidade específica dos pequenos municípios estudados, pelo fato de os mesmos terem suas bases econômicas fortemente dependentes do setor primário. Essas cidades não conseguem ter fôlego financeiro para cobrir as demandas básicas de investimentos locais como, por exemplo, em infraestrutura, situação que contribui ainda mais para que estabeleçam uma relação de dependência financeira e de subordinação aos planos, programas e projetos de outras esferas de governo.

Na visão dos entrevistados, tudo isso leva os municípios a priorizar ações de curto prazo, preferencialmente realizáveis em um período de quatro anos de governo, o que colabora para uma deficiência na área de planejamento urbano. A descontinuidade das políticas quando da troca das administrações públicas, mesmo pertencentes à mesma legenda partidária, é outra faceta da gestão pública que interfere na prática do planejamento (urbano) nos pequenos municípios.

Também junto aos entrevistados se constatou, em todos os municípios estudados, que os agentes tratam suas atividades rotineiras ora como ações voltadas à gestão, ora ao planejamento, sem nunca sequer mencionar o planejamento urbano.

Uma outra característica reforçada pelos entrevistados é que todos, consideram sua atividade como essencialmente técnica, embora não descartem um viés político, que seria intrínseco a qualquer atividade governamental.

Um dos entrevistados afirmou, de maneira clara, que as atividades que realiza rotineiramente estão mais relacionadas à gestão do que ao planejamento, mesmo que haja necessidade de previsibilidade de alguma ação de curto prazo. Esse mesmo entrevistado compreende o seu trabalho com sendo mais técnico do que político.

Todos os entrevistados reconhecem a importância da integração das diversas estruturas de gestão e, particularmente, das secretarias para o êxito de um projeto ou programa. Entretanto, também reconhecem que há uma dificuldade concreta em se articular amplamente os serviços e/ou projetos entre diferentes setores/secretarias. Um dos entrevistados, ao ser perguntado sobre como a sua secretaria se articulava com as demais, disse: "Por exemplo, quando realizamos o carnaval, nós precisamos da secretaria de obras, planejamento, agricultura, administração, e da secretaria de finanças. O que acontece é que na maioria das vezes as secretarias querem trabalhar individualmente. Eu acho que isso é um erro muito grande".

Sobre a mesma questão, em outro depoimento, ao se referir à implementação de um programa de planejamento estratégico que previa corresponsabilidade de todos os integrantes da administração pública, um entrevistado afirmou: "É um ponto negativo para ser trabalhada essa questão [da corresponsabilidade]. Falta a visão do todo. Há essa questão do individualismo. Falta uma percepção de conjunto, necessária para o desenvolvimento do município. O que cada um pode contribuir, independente da secretaria. Eu acho que ainda se tem uma visão segmentada." Segundo o entrevistado, embora pontualmente exista um trabalho coordenado de interdependência dos serviços desenvolvidos por esta ou aquela Secretaria, como, por exemplo, com a secretaria de obras que é detentora do maquinário, isso raramente é fruto de uma ação planejada. Ou seja, as demandas, existentes, são tratadas de modo pontual. Para receber um determinado recurso, oriundo de algum ministério ou, emenda parlamentar. O apoio não acontece devido ao um planejamento de médio ou longo prazo, muito menos urbano, onde a Secretaria de Finanças teria destaque nesse contexto. Particularmente no caso dos municípios pequenos, que operam com poucos recursos, e por ser esta Secretaria que normalmente decide sobre a viabilidade de determinada ação (seja esta de curtíssimo, curto, médio ou longo prazos), porque é o órgão que controla os gastos públicos, todas as secretarias buscam articulação com a de Finanças, mas de fato têm uma dependência em relação a ela.

A constante situação em lidar com recursos limitados contribui para que as secretarias tenham dificuldade em articular-se entre si, ou com vistas a pleitear recursos, de maneira coletiva, o que seria interessante porque muitos recursos ofertados pelo governo federal exigem um valor de contrapartida. Esta exigência se torna mais um entrave no planejamento de ações com antecedência devido às características particulares referentes à variação climática, à regionalidade dos produtos, etc.

Outro aspecto ressaltado pelos entrevistados diz respeito à figura do gestor público. Dependendo do perfil pessoal do prefeito, este desempenha um papel absolutamente centralizador das ações e tomadas de decisões (não oferecendo a oportunidade de discutir e sugerir modos de ação), e por outro lado, há gestores que se reúnem permanentemente com seus subordinados buscando afinar o andamento das ações. Estes dois perfis influem decisivamente nas práticas do planejamento urbano, já que apontam para cenários opostos em termos de articulação entre o poder político e os quadros técnicos.

Nenhum dos entrevistados identificou, com clareza, a secretaria responsável pelas ações de planejamento urbano em seu município. Todos pareceram mais familiarizados com os termos e as atividades relacionadas à gestão e ao planejamento *tout court*. Isso é reforçado pelo fato de que em três municípios, Santiago, São Francisco de Assis e Jaguari, há secretarias que incorporam o termo planejamento em sua denominação – respectivamente Secretaria de Planejamento, Secretaria de Administração e Planejamento e Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Captação de Recurso.

A secretaria que os entrevistados relacionaram com mais ênfase ao planejamento urbano, em todos os quatro casos, foi a secretaria de obras. Como se sabe, em quase todas as municipalidades, o setor de obras detém o maquinário, dispõe de engenheiros, realiza obras de infraestrutura, constrói praças, etc., característica associada ao planejamento urbano pelos entrevistados.

O plano diretor é o instrumento de planejamento urbano de maior visibilidade para os respondentes e entrevistados. Essa é a razão porque, algumas vezes, é confundido com o próprio processo de planejamento urbano, confirmando o que foi observado por Villaça em sua análise histórica da experiência brasileira (1999). Esta compreensão obviamente tem por base as décadas de difusão, dentro dos organismos públicos, da ideia do plano diretor,

desde a sua inclusão na Constituição Federal de 1988, intensificada a partir da promulgação do Estatuto das Cidades, em 2001.

Cabe lembrar, entretanto, que dois dos quatro municípios estudados não dispõem de plano diretor; e que, mesmo nos que têm um plano desse tipo, não houve qualquer referência a tal instrumento por parte dos entrevistados. De qualquer maneira, nas entrevistas, o que se constatou é que, tanto nos municípios que possuem plano, como naqueles onde não há, as ações da municipalidade junto a outras esferas de governo visando à obtenção de recursos públicos para o financiamento de suas obras, não resultam do plano ou de um processo de planejamento, mas de decisões pontuais. Isto é, não se articulam a uma análise prévia, mas sim ao imediato ou a alguma condição já consolidada, que nada tem a ver com estudos sistematizados ou interdisciplinares. São ações quase sempre embasadas apenas na análise empírica de situações cujo encaminhamento é visto pela autoridade política como prioritário.

Um dos entrevistados, ao ser perguntado sobre a natureza do planejamento urbano, se de natureza mais técnica ou mais política, respondeu o seguinte:

“- É como eu te falei [...] o Prefeito não vê esse lado. O quê ele quer? Ele quer a melhoria das vilas. O que ele diz: “- A pessoa tem uma moradia boa vai produzir mais”. Então, o lado do planejamento eu acho que não é político. Eles até não veem o lado político da situação. É realmente a necessidade. Em primeiro lugar é a necessidade. Por que na verdade... no momento em que a gente tem o recurso, por exemplo, o deputado libera lá 300 mil reais, ou 400 mil, a gente vai pela necessidade. O que o Prefeito quer? O Prefeito quer asfalto, quer interligar, facilitar o acesso das pessoas. Ele diz: “- Não adianta calçar uma rua aqui porque eu vou beneficiar um, ou uma rua lá”. O que ele quer? Ele quer fazer o acesso, a vida da comunidade. Agora até que a gente tem o Pró-Transporte. A gente faz um projeto de sete milhões de reais. Ele quer o quê? Ele quer interligar um bairro ao outro para facilitar, porque no momento em que tu consegues interligar um bairro ao outro [...] até o comércio vai melhorar, porque aí tu pode [...]. O vizinho lá vai botar um barzinho e vai conseguir.”

Percebe-se que o entrevistado compreende e visualiza uma série de benefícios decorrentes da urbanização. Ele entende que o investimento em

infraestrutura é um propulsor do desenvolvimento. Contribuindo para “aquecer” a economia local, para que o cidadão passe para uma condição melhor na medida em que estimula o surgimento de novas fontes de renda. Entretanto, esta decisão de investimento evidentemente tem um forte componente político, porque não resultou de um processo de planejamento, de consulta ou participação popular, mas da vontade e sensibilidade do gestor público em priorizar a solução deste ou daquele investimento.

Outro exemplo desse processo de falta de articulação entre ação pontual e plano (ou planejamento), citada por um dos entrevistados, refere-se ao chamado Programa Pró-Infância, do governo federal, que disponibilizou recursos para a construção de creches em diversos e diferentes municípios do País.

Os recursos oriundos do Pró-Infância se destinavam a financiar creches. Para acessar esse recurso, as municipalidades não tinham que justificar a demanda com base em um plano ou processo de planejamento. As municipalidades tinham que demonstrar simplesmente a capacidade de oferecer as contrapartidas exigidas para a liberação do recurso. Mas o projeto construtivo da creche já vinha pronto, não podendo os municípios apresentar um projeto alternativo, adequado às necessidades locais.

Dois dos quatro municípios estudados foram contemplados com recursos deste Programa federal. Sobre esse Programa, disse um dos entrevistados:

“- A gente tem o recurso para a construção de uma creche, por exemplo, daí o que a gente vai fazer? A gente vai contatar a Secretaria de Educação, é da parte dela, da área da educação. Aí a gente vai ver com a arquiteta quais as condições de implantação em determinado local [...]”

Perguntei então ao entrevistado se a escolha da localização da creche tinha resultado de algum estudo prévio da área, de suas condições de infraestrutura, de circulação e transporte coletivo, se a localização escolhida estava de alguma maneira relacionada ao plano diretor em termos de

zoneamento, etc. O entrevistado nos respondeu que “não”; que a escolha da localização da creche foi feita em função das disponibilidade de terreno público, pois a municipalidade não teria recursos para adquirir uma área.

“- O prefeito queria construir no centro, ao lado da rodoviária. Mas não havia disponibilidade de terreno. Muitas vezes a gente tem o recurso mas não dispõe de terreno no local onde gostaríamos. Porque a Prefeitura tem pouca disponibilidade de terrenos[...].

Então, reunimos o pessoal, os conselhos, e aí foi votado para ser ali, a duas quadras da rodoviária. A creche, na verdade, é central. O projeto da creche já vem pronto e foi orçado pela municipalidade em mais de um milhão de reais.”

As atividades de planejamento e gestão exigem, necessariamente, uma equipe composta por diversos profissionais de diferentes áreas. O que se constatou nas entrevistas é que há uma carência de técnicos e agentes voltados a estas atividades, de uma forma mais integrada e permanentemente buscando soluções e propostas para as inúmeras demandas.

Segundo os entrevistados, embora haja recursos para investir, por exemplo, em equipamentos sociais (recursos geralmente oferecidos pelo Estado e pela União), o município não se encontra “organizado territorialmente” para tanto. No exemplo da creche, acima mencionado, nota-se que a decisão da localização não teve qualquer relação com o processo de avaliação sistemático, típico do planejamento urbano. De um lado, havia a “sensibilidade” do prefeito; de outro, a disponibilidade de terrenos públicos. A decisão foi absolutamente pragmática e imediatista: era melhor obter o recurso, mesmo para construir em localização pouco adequada, do que nada fazer. A inexistência de um “banco de terras” municipal, constituído a partir de algum tipo de planejamento do uso e ocupação do solo urbano, ou mesmo de outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, de certa maneira evidenciam a ausência de um planejamento urbano local nas municipalidades estudadas.

Outro aspecto relevante levantado por uma das respondentes refere-se ao pluripartidarismo que compõe a administração pública. Esta situação mostra-se como um embate frente ao desenvolvimento de ações que necessitem se

sustentar por meio do planejamento mais eficiente na administração. A propósito, ao ser perguntado se, para a qualificação do planejamento urbano, deveria haver menos interferência política na escolha dos quadros que comandam os diferentes setores da administração, um entrevistado respondeu:

“- O secretário tem autonomia para tomar decisões, às vezes necessita do prefeito, mas nem tudo precisa chegar lá. Nós já trocamos secretário que só pensava na parte política, deixava tudo andar assim [...]. Agora não. Nós temos um secretário que tem a vontade de fazer as coisas. Ele vai lá, dá um jeito aqui, procura, pede a tua ajuda [...].”

Outra respondente, assim coloca sua compreensão sobre esta questão:

“- Tem secretários que no meu ponto de vista não estão desenvolvendo o que deveriam e poderiam desenvolver. Tem secretarias que eu acredito poderiam ser mais bem desenvolvidas [...] Tem coisas que eu acho que estão deixando a desejar[...] Eu acho que o lado político teria de terminar no momento em que tu entraste na administração.”

Nas entrevistas, a figura do secretário de governo mostra-se sempre relevante, na medida em que determinadas instâncias de decisão passam obrigatoriamente pela função que ocupa, bem como a condução e as diretrizes gerais dentro do setor, o que implica no desdobramento de ações que podem, ou não contribuir para o planejamento mais eficiente e eficaz.

Embora dentro de um universo limitado, as entrevistas nos possibilitaram uma percepção mais diversa e complexa do pensamento presente nas ações dos técnicos das cidades que serviram como base de estudos para este trabalho. Foi possível identificar vários pontos em comum. De certo ponto de vista, as entrevistas revelaram comportamentos e desejos muito semelhantes.

Todos os entrevistados chamaram a atenção para aspectos do seu cotidiano como servidores, que são muito semelhantes no que se refere às práticas de gestão e de planejamento. Os questionamentos dos entrevistados sobre o “modelo de gestão” que orienta a administração pública no Brasil se repetem, acentuando problemas e fragilidades que, na visão dos entrevistados, parecem se perpetuar.

Todos os entrevistados, sem exceção, mostraram-se preocupados com a qualidade do seu trabalho e deixaram entender que acreditam no empenho individual e coletivo para atingir os resultados pretendidos na sua atividade/função. Todos manifestaram claramente a vontade pessoal de servir a seu município, visando contribuir para a busca da eficiência dentro do setor público, independentemente das adversidades identificadas.

3.5 Sobre a documentação analisada

A documentação disponível sobre cada municipalidade constou das leis, decretos, e organogramas representativos da estrutura administrativa atual e, portanto, da estrutura funcional político-administrativa de cada município.

Conforme já foi observado, a legislação que define as atribuições de cada órgão público é diversa, pois os gestores têm certa autonomia para definir a estrutura administrativa da municipalidade.

Os municípios avaliados são de pequeno porte e, no plano político-administrativo, apresentam uma estrutura organizacional relativamente simples. A legislação que trata desta estrutura geralmente evoca termos como "planejamento", "desenvolvimento", "plano", "programa", "projeto" – além do muito citado termo "gestão", normalmente relacionado às atividades de natureza propriamente administrativa. Os termos "plano" e "projeto" geralmente aparecem na documentação legal relacionados a obras físicas ou a estudos de projetos (obras), realizados com a finalidade de pleitear recursos.

Na documentação analisada, o termo "desenvolvimento" geralmente é empregado com o sentido genérico de "melhoria da qualidade de vida dos moradores do município" – e aponta para a inserção da cidade no contexto do desenvolvimento econômico regional.

A expressão “planejamento urbano” surge somente no caso em que o capítulo ou título da lei refere-se a aspectos urbanísticos. Nunca é mencionada tratando de um processo que implica trabalho em equipe, tomada de decisão, etc. Esse sentido de processo, portanto, inexistente no vocabulário legal consultado.

A partir dos organogramas apresentados constatou-se que a ideia de planejamento [urbano], como área de atuação técnico-política, é inexistente, haja vista a associação aleatória que o termo tem com outros vocábulos na identificação de diferentes Secretarias de governo. O que pressupõe de início uma incompreensão da abrangência e desdobramento em que o termo pode se configurar.

No que se refere aos organogramas dos quatro municípios estudados, conforme já foi comentado, apenas dois empregam o termo *planejamento*, definindo ou compondo o nome de uma secretaria de governo. Em um município aparece o termo planejamento combinado com outro para identificar um departamento de uma secretaria de governo.

Esta situação indica a frágil presença da própria noção de *planejamento urbano* no contexto das municipalidades analisadas – constatação que possivelmente vale para um grande número de cidades de pequeno porte brasileiras. A ausência, ou presença frágil, da noção de planejamento urbano, nos casos aqui analisados, encontra correspondência na prática e se retrata nas estruturas administrativas abordadas, que não abrigam organismos clara e diretamente à atividade de planejamento urbano. A dificuldade que os respondentes dos questionários tiveram em identificar qual secretaria era a responsável pelo planejamento urbano em seu município é um bom testemunho disso.

Pode-se dizer que, de certo ponto de vista, a própria noção de “urbano” está ausente no contexto abordado. Esta ausência da percepção do urbano na atividade cotidiana que o funcionário público tem sobre as questões que envolvem o *planejamento*, parece reproduzir e reforçar o entendimento que se

consolidou ao longo das últimas décadas nas administrações públicas brasileiras, de um planejamento urbano fraco, marcado por divagações e roupagens tecnicistas.

Entre os municípios estudados, mesmo os que buscam – através da implantação de novos formatos administrativos – uma prática de gestão pública modernizadora, não incluem o planejamento urbano em suas estruturas. Isso evidencia o quanto é distante e abstrata, pelo menos nas estruturas administrativas das pequenas cidades estudadas, a ideia do planejamento urbano como base para uma administração eficaz dos recursos sociais e para a melhoria de nossas cidades.

CONCLUSÕES

O que é o planejamento urbano para cidades de pequeno porte? – esta pergunta orientou a construção do nosso problema de pesquisa e da nossa pesquisa empírica. O percurso teórico e empírico realizado ao longo do desenvolvimento dessa dissertação aponta para algumas conclusões.

A análise da documentação, dos questionários e entrevistas evidenciou o quanto os municípios estudados são dependentes de outras esferas governamentais, particularmente do governo federal e de suas políticas.

Boa parte das atividades rotineiramente realizadas por nossos respondentes e entrevistados, que os mesmos associaram à noção de planejamento, diz respeito à elaboração de projetos de obras físicas, projetos de captação de recursos, gestão de programas e sistemas de consulta ou cadastro do governo federal. De certo ponto de vista, parte expressiva da atividade de planejamento existente nos municípios estudados, “responde” principalmente a demandas do governo federal, isto é, não nasce de uma vontade “interna” à municipalidade, mas de uma contingência de natureza político-administrativa desencadeada em outra instância ou lugar. Isto, em si,

não configura um problema. De fato, as políticas do governo federal podem, e até mesmo devem, induzir e estimular a prática do planejamento na esfera das municipalidades. A questão é que estas políticas são excessivamente amplas e apresentam soluções genéricas para todas as situações. As creches do Programa Pró-Infância são um exemplo disso. A União oferece recursos e projetos, idênticos, para a construção de creches em qualquer cidade do Brasil, desconsiderando as variações regionais de natureza climática, geográfica, cultural, social e econômica. Segundo a visão, deste trabalho, há uma falha na constituição destes programas federais. Tais ofertas de recursos deveriam obedecer a um planejamento mais regionalizado, que, no exemplo estudado, considerasse as particularidades da fronteira-oeste do Rio Grande do Sul.

A indução de práticas de planejamento e de planejamento urbano nas cidades de pequeno porte por parte das políticas governamentais federais e mesmo estaduais, para que tenha uma repercussão eficaz na esfera local, depende da implementação de planos regionais e da prática rotineira do planejamento também nesta escala. Não haverá planejamento urbano em cidades de pequeno porte se o exemplo não vier “de cima”. Esta é uma de nossas conclusões.

É interessante observar que as estruturas administrativas das pequenas cidades estudadas dispõem de quadros técnicos bastante qualificados, sendo que parte expressiva tem curso superior. Entretanto, este quadro, a maior parte do tempo, “cumpr[e] tarefas” previamente estabelecidas, especialmente a partir das demandas de captação de recursos. Esses quadros não são estimulados a “pensar a cidade como um todo”, ou a analisar a realidade local visando a definição de diretrizes e políticas locais. As pequenas cidades, como foi observado, não dispõem de muitos recursos. Seus quadros, como vimos no Capítulo 3, muitas vezes realizam diversas tarefas e funções simultaneamente. São as condições reais dos financiamentos e dos recursos humanos existentes localmente: se, parte dos quadros é deslocada para uma ação mais autônoma com relação ao planejamento, a municipalidade corre o risco de não acessar

recursos disponibilizados pelo governo federal – e vice-versa. Ressalve-se que, para os pequenos municípios, assim como não é fácil atrair profissionais altamente qualificados na área da saúde, tal dificuldade aparece também em outras áreas, como no setor de planejamento urbano.

A pesquisa buscou identificar a visão dos técnicos melhores qualificados e com função estratégica dentro da estrutura administrativa, nas cidades estudadas, buscando compreendê-los a partir de conceitos sobre gestão, planejamento e planejamento urbano.

Foi visto que a composição dos respondentes constituiu-se de profissionais vinculados às municipalidades por um período médio de três mandatos administrativos.

Foi visto que a maioria dos respondentes (77%) tem formação superior e mesmo pós-graduação, embora na maior parte dos casos essa formação não seja em áreas específicas do planejamento ou em planejamento urbano.

Portanto, as municipalidades, de fato, dispõem de corpo técnico qualificado e experiente, que, se lhes fosse dada oportunidade, possivelmente teriam um bom desempenho em atividades de planejamento no seu sentido mais estrito.

Ficou bem caracterizado, tanto pelos questionários, quanto pelas entrevistas, que nas municipalidades estudadas se pratica mais a gestão do que o planejamento. E também ficou evidenciado que suas estruturas político-administrativas ainda não têm lugar para o processo de planejamento urbano.

Talvez, exagerando um pouco, de fato não se encontrou um só profissional cujas tarefas rotineiras pudessem ser identificadas como estritamente relacionadas ao planejamento urbano. Na visão da grande maioria dos respondentes e entrevistados, o plano diretor é o próprio planejamento urbano. Aliás, raros foram os respondentes que demonstraram uma visão conceitual mais estruturada sobre planejamento urbano. Quase todos associam a tal noção as palavras *projeto e programa*, reforçando a confusão existente

entre planejamento e gestão, na medida em que parcela significativa desses projetos e programas contemplam demandas de natureza administrativa.

A grande maioria dos respondentes percebe o seu trabalho como eminentemente técnico e reclama da “interferência política” em suas atividades. Isto nos leva a duas observações: por um lado, parece estar presente nessa abordagem o risco da visão tecnocrática; por outro, constata-se que é freqüente a “queixa” quanto à existência de dificuldades relacionadas ao tempo dos mandatos políticos, aos arranjos demandados pelas coligações partidárias, etc. – o que, na visão dos respondentes, sempre interfere negativamente no desempenho da ação do poder público como um todo.

Em síntese, a pesquisa mostrou que, na visão dos técnicos das cidades de pequeno porte estudadas, o planejamento urbano é algo, por assim dizer, um tanto abstrato. Ao mesmo tempo, a pesquisa mostrou que estes mesmos técnicos têm todas as condições para se envolver e levar adiante processos de planejamento urbano. A pesquisa testemunhou a postura pró-ativa dos técnicos e o compromisso dos mesmos com o serviço público.

Diz-se frequentemente que a população sofre com a “falta” de planejamento, com a “inexistência” de planejamento urbano e com as ineficiências gerenciais e os conflitos políticos que marcam nossas estruturas administrativas municipais. A pesquisa constatou que também os técnicos das pequenas cidades estudadas se ressentem disso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAQUERO, Marcello (2009). *Pesquisa quantitativa em ciências sociais*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

DEL RIO, Vicente (1990). *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.

DURÁN ROCCA, Luísa Gertrudis (2009). *Açorianos do Rio Grande do Sul: antecedentes e formação do espaço urbano no século XVIII*. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2009. Tese de Doutorado.

FENDT, Luiza Cheuiche (2004). Planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil. *Anais do II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2004, 29 p.

FERREIRA, Francisco Whitaker (1966). *Condições de vida e planejamento físico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

KOHLSDORF, Maria Elaine (1976). *Planejamento urbano no Brasil: um esboço histórico*. Brasília: UnB, mimeo., 1976.

Disponível em:

<vsites.unb.br/fau/planodecurso/graduacao/12007/PlanUrbBrasil.pdf>.

Acessado em: 06/12/2009.

MACHADO, Eduardo Gomes (2008). Planejamento e agentes urbanos no Brasil. In: *Pensar*, Fortaleza, v. 13, nº 1, pp. 95-106, jan-jun. 2008.

MARICATO, Ermínia (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 121-192.

MARICATO, Ermínia (2006). O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, nº 12, IPEA, fev. 2006, pp. 211-220.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de (2001) (coord.). *Estatuto da Cidade para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PINHEIRO, Otilie Macedo (2010). *Plano Diretor e gestão urbana*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; CAPES/UAB, 2010.

PROCHNIK, Wit-Olaf. Formação de Planejadores. In: Planejamento. 2. ed. Vol. VIII. Rio de Janeiro: FGV, 1963.

- REIS FILHO, Nestor Goulart (1968). *Evolução urbana no Brasil (1500-1720)*. São Paulo: Pioneira, 1968.
- ROLNIK, Raquel (2009). Democracia no fio da navalha. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009, pp. 31-50.
- ROVATI, João Farias (2009). Urbanistas graças a deus. *Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR – 25-29 de maio de 2009*. Florianópolis: ANPUR, 2009. CD-ROM.
- ROVATI, João Farias (2011). Mundial de Futebol 2014: los grandes proyectos como estratégia de gestión y planificación urbana. *Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. Buenos Aires, agosto 2011, 16 p.
- SILVA, Benedicto (1964). *Uma teoria geral do planejamento*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- SOMBRA, Severino. "Técnica de Planejamento", *Revista Brasileira dos Municípios*, Ano III, nº11, julho-setembro, 1950, págs.637-644. In: *Planejamento*. 2. ed. Vol. VIII. Rio de Janeiro: FGV, 1963.
- SOUZA, Marcelo Lopes de (2004). *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S.R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999. p. 169-244.

ANEXO Nº 1

Ficha modelo de questionário

O objetivo deste questionário é identificar as atividades que você exerce como agente público.

PARTE 01

01) Especificar a Secretaria e, se for o caso, Setor (Divisão, Departamento, etc.) ao qual está vinculado:

02) Especificar a Secretaria e, se for o caso, o Setor (Divisão, Departamento, etc.) onde exerce a maior parte de suas atividades:

03) Especificar outra(s) Secretaria(s) e/ou Setor (es), onde frequentemente você também realiza atividades:

04) Tempo em anos de serviço na Prefeitura:

_____ (em anos)

05) Tempo em anos de serviço na Secretaria/Setor onde exerce a maior parte de suas atividades:

_____ (em anos)

06) Vínculo Funcional:

() Concursado

() Cargo Comissionado

() CLT

() Outro (Especificar: _____)

07) Gênero: () Masc. () Fem.

08) Idade: _____ (anos).

09) Nível de Escolaridade:

() Ensino Fundamental

() Ensino Médio

() Ensino Técnico (especificar qualificação: _____)

() Ensino Superior (especificar qualificação: _____)

() Pós-Graduado (especificar qualificação: _____)

PARTE 02

Leia com atenção o texto abaixo:

Geralmente os termos **planejamento e gestão** são empregados referindo-se a **temporalidades e tipos de atividades distintas**.

O **planejamento** remete ao futuro. **Planejar** é prever a evolução de um fenômeno, com o objetivo de minimizar problemas e maximizar benefícios. **Planejar** tem a ver com ações de médios e longos prazos.

Gestão remete ao presente. **Gerir** é administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis. **Gerir** tem a ver com ações de curto prazo.

Considerando esse texto, responda as questões abaixo **sobre as funções** que exerce na Secretaria onde realiza a maior parte de suas atividades:

10) Você realiza principalmente:

- Somente atividades de gestão
- Somente atividades de planejamento
- Atividades de planejamento e gestão

11) Você exerce função:

- de coordenação
- de gerenciamento
- de execução de tarefas determinadas pelas chefias

12) Ao realizar suas atividades você analisa o desdobramento das ações nas quais está envolvido, com o objetivo de prever eventuais problemas e/ou de mensurar prováveis benefícios resultantes daquela ação?

- Sempre
- Frequentemente
- Raramente
- Jamais

13) Ao realizar suas atividades, o setor ou a equipe que você integra analisa o desdobramento das ações nas quais está envolvido, com o objetivo de prever eventuais problemas e/ou de mensurar prováveis benefícios resultantes daquela ação?

- Sempre
- Frequentemente
- Raramente
- Jamais

Responda as questões abaixo **considerando as funções/atividades** que exerce na Secretaria onde realiza a **maior parte** de suas atividades:

14) Você participa principalmente da **elaboração** de:

- planos (por exemplo, Plano Local de habitação de Interesse Social)
- programas (por exemplo, Programa Infância Melhor)
- projetos de captação de recursos ou similares
- projetos de obras físicas (elaboração de plantas, cortes, fachadas)

15) Você participa principalmente da **execução** de:

- planos (por exemplo, Plano Local de habitação de Interesse Social)
- programas (por exemplo, Programa Infância Melhor)
- projetos de captação de recursos ou similares
- projetos de obras físicas (plantas, cortes, fachadas)

- 16) Na sua atividade/função você promove ou participa de instâncias de decisão?
 Promove, isto é, tem função diretiva na tomada de decisões
 Participa, ou seja, é um entre outros integrantes da instância de decisões
 Promove e participa
 Não promove e não participa

- 17) As ações que você desenvolve são principalmente:
 De natureza técnica
 De natureza política

São produtos do **planejamento**, os planos, os programas e os projetos: i) os planos possuem uma complexidade maior, podendo abranger a totalidade do espaço da cidade; ii) os programas são instâncias de organização dos planos sem função executiva; iii) os projetos são instâncias de organização dos programas, com função executiva. Considerando-se essas observações, responda a questão abaixo:

- 18) Como você compreende a sua atividade/função?
 Mais voltada à elaboração de planos
 Mais voltada à elaboração de programas
 Mais voltada à elaboração de projetos

PARTE 03

O **planejamento urbano** pode ser compreendido como um processo que aborda os seguintes aspectos: o **ordenamento do espaço urbano**, através da elaboração de projetos de obras de interesse público, da regulamentação da distribuição das atividades na cidade e de suas construções; o **desenvolvimento econômico**, através da elaboração de planos e projetos de caráter local e regional, e a **gestão pública**, através do aperfeiçoamento dos mecanismos de tomada de decisão e planejamento.

Considerando-se o texto acima, responda as questões seguintes:

- 19) Em sua municipalidade, que setor/ Secretaria é responsável pelo planejamento urbano.
- 20) O setor/ Secretaria responsável pelo planejamento urbano em sua cidade trata:
- Principalmente do ordenamento do espaço urbano
 - Principalmente do desenvolvimento econômico
 - Principalmente da gestão pública
 - Principalmente do ordenamento do espaço urbano e do desenvolvimento econômico
 - Principalmente do ordenamento do espaço urbano e da gestão pública
 - Principalmente do desenvolvimento econômico e da gestão pública
 - Do ordenamento do espaço urbano, do desenvolvimento econômico e da gestão pública
- 21) Os planos diretores geralmente tratam:
- Principalmente do ordenamento do espaço urbano
 - Principalmente do desenvolvimento econômico
 - Principalmente da gestão pública
 - Principalmente do ordenamento do espaço urbano e do desenvolvimento econômico
 - Principalmente do ordenamento do espaço urbano e da gestão pública
 - Principalmente do desenvolvimento econômico e da gestão pública
 - Do ordenamento do espaço urbano, do desenvolvimento econômico e da gestão pública
- 22) As atividades do planejamento urbano são:
- Principalmente de natureza política;
 - Principalmente de natureza técnica;
 - Principalmente de natureza gerencial;

- d) Quase sempre de natureza técnica e política;
 e) Quase sempre de natureza técnica e gerencial;
 f) Quase sempre de natureza técnica, política e gerencial
- 23) Em sua opinião o planejamento urbano na administração pública é entendido como:
 () atividade fim
 () atividade meio
- 24) Entre os itens listados abaixo, **qual ou quais** tem **relação direta** com o **planejamento urbano**:
 a) Elaboração do orçamento municipal
 b) Elaboração do plano diretor
 c) Elaboração do plano habitacional
 d) Elaboração do plano ambiental
 e) Elaboração de legislação de uso e ocupação do solo
 f) Elaboração de projetos de praças, vias e outros espaços públicos
 g) Elaboração de estudos sobre a realidade sócio-espacial urbana
 h) Tomada de decisão com relação à localização de indústrias
 i) Tomada de decisão com relação à ocupação de áreas de proteção ambiental
 j) Tomada de decisão com relação ao patrimônio histórico arquitetônico
 k) Tomada de decisão com relação a zonas de interesse social
 l) Tomada de decisão com relação a ampliação da malha urbana
 m) Tomada de decisão com relação a área rural do Município
 n) Organização e gestão de um sistema de planejamento
 o) Monitoramento do uso e ocupação do solo
 p) Licenciamento de construções
 q) Licenciamento de loteamentos
 r) Licenciamento de condomínios
 s) Licenciamento ambiental
 t) Licenciamento de atividades diversas dentro do perímetro urbano
- 25) A participação da população é necessária ao processo de planejamento urbano?
 () Não.
 () Sim, de maneira sistemática.
 () Somente em algumas situações – neste caso, cite 3 exemplos.
- 26) A participação da sociedade organizada (entidades de classe, sindicatos, associações de bairros, etc.) é necessária ao processo de planejamento urbano?
 () Não.
 () Sim, de maneira sistemática.
 () Somente em algumas situações – neste caso, cite 3 exemplos.
- 27) Diferentes instâncias de representação da sociedade organizada (conselhos, ong's, sindicatos, órgão de classe, etc), podem ser incorporadas ao processo de planejamento urbano na gestão pública.
 Em sua opinião, para uma gestão democrática, o planejamento urbano deve:
- a) Contemplar prioritariamente demandas advindas da participação da sociedade
 b) Contemplar prioritariamente demandas oriundas da administração pública
- c) Contemplar prioritariamente demandas oriundas de setores responsáveis pelo desenvolvimento econômico
 d) Contemplar principalmente demandas advindas da participação da sociedade, dos setores econômicos e da administração pública
 e) A gestão democrática Independe da participação da sociedade para se concretizar
- 28) Em sua opinião a atividade de planejamento urbano requer de quem o pratica:
 Marque mais de uma opção se julgar conveniente:
 a) Conhecimento sobre a realidade local
 b) Conhecimento sobre a realidade regional
 c) Conhecimentos relacionados à gestão pública
 d) Conhecimentos relacionados ao urbanismo
 e) Conhecimentos relacionados às atividades sociais
 f) Conhecimentos relacionados às atividades econômicas
 g) Outra. Exemplifique:

Avaliação:

ANEXO Nº 2

A entrevista propõe-se a identificar como o agente público compreende planejamento urbano, planejamento, gestão urbana

Respondente: _____

Cargo/Função: _____

Local: _____

Hora: ___:___ h

Data: ___/___/2011.

Roteiro

- 01) Descreva as atividades que você realiza rotineiramente na Prefeitura.
- 02) Você caracteriza as atividades que realiza como atividades: mais voltadas à gestão do que ao planejamento, mais voltadas ao planejamento do que a gestão. Por quê?
- 03) As atividades que você realiza são de natureza mais técnica, do que política ou mais política do que técnica. Por quê?
- 04) Ao responder o questionário:
 - (Jaguari): Você disse que a Sec. de Obras, juntamente com a Sec. Turismo, é responsável pelo Planejamento Urbano na sua municipalidade. Justifique a sua resposta.
 - (São Chico): Você disse que a Sec. de Administração é responsável pelo Planejamento Urbano na sua municipalidade. Justifique a sua resposta.
 - (São Vicente): Você disse que a Sec. de Obras é responsável pelo Planejamento Urbano na sua municipalidade. Justifique a sua resposta.
 - (Santiago): Você disse que a Sec. de Planejamento e a Sec. de Obras são responsáveis pelo Planejamento Urbano na sua municipalidade. Justifique a sua resposta.
- 05) Caracterize atividades e ações do poder público diretamente relacionadas ao planejamento e ordenamento do espaço urbano. Nomeie os órgãos da administração pública responsáveis por estas atividades e ações.
- 06) Caracterize atividades e ações do poder público diretamente relacionadas ao planejamento do desenvolvimento econômico do Município. Nomeie os órgãos da administração pública responsáveis por estas atividades e ações.
- 07) Caracterize atividades e ações do poder público diretamente relacionadas ao planejamento e organização da administração municipal. Nomeie os órgãos da administração pública responsáveis por estas atividades e ações.
- 08) Aponte ações e medidas que poderiam melhorar o planejamento urbano municipal.