



GABRIEL MARCOS FERREIRA DE OLIVEIRA

**TEORIA DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA E OS
INSTRUMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS: OS
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE
CANDEIAS/MG**

**LAVRAS - MG
2018**

GABRIEL MARCOS FERREIRA DE OLIVEIRA

**TEORIA DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA E OS INSTRUMENTOS
PÚBLICOS MUNICIPAIS: OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO
MUNICÍPIO DE CANDEIAS/MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal
de Lavras, como parte das exigências do Curso de
Administração Pública, para a obtenção do título
de Bacharel

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão
Orientador

**LAVRAS - MG
2018**

GABRIEL MARCOS FERREIRA DE OLIVEIRA

**TEORIA DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA E OS INSTRUMENTOS
PÚBLICOS MUNICIPAIS: OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO
MUNICÍPIO DE CANDEIAS/MG**

**THEORY OF THE INSTRUMENTATION OF PUBLIC ACTION AND MUNICIPAL
PUBLIC INSTRUMENTS: THE PLANNING INSTRUMENTS OF THE CANDEIAS
MUNICIPALITY / MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal
de Lavras, como parte das exigências do Curso de
Administração Pública, para a obtenção do título
de Bacharel

APROVADA em 04 de julho de 2018
Dr. José de Arimatéia Dias Valadão UFLA
Me. Valderí de Castro Alcântara UFLA

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão
Orientador

**LAVRAS - MG
2018**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha
Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados
informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Oliveira, Gabriel Marcos Ferreira de.

TEORIA DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA E
OS INSTRUMENTOS PÚBLICOSMUNICIPAIS: : OS
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO
DECANDEIAS/MG / Gabriel Marcos Ferreira de Oliveira. - 2018.
66 p. : il.

Orientador(a): José de Arimatéia Dias Valadão.

TCC (graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2018.
Bibliografia.

1. Instrumentação da Ação Pública. 2. Instrumentos de
Planejamento. 3. Município. I. Valadão, José de Arimatéia Dias. .
II. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de uma maneira ou de outra, estiverem presentes e atuantes na realização deste trabalho e não são aqui citados, mas lembrados pela cooperação e incentivo.

À Universidade Federal de Lavras e ao Departamento de Administração e Economia pela oportunidade de realização de minha graduação.

Ao grupo de estudos pelo apoio na pesquisa em campo e colaboração na realização deste trabalho.

À Prefeitura Municipal e Câmara Municipal do município de Candeias – MG, pelo acolhimento e apoio na realização dessa pesquisa.

Agradeço também a todos os professores que me acompanharam durante a graduação, de modo especial ao Prof. José de Arimateia Dias Valadão, responsável pela realização deste trabalho. Mais do que isso, responsável por me apresentar novas formas de refletir e pelas experiências que contribuíram com meu amadurecimento pessoal e como gestor público.

À minha família e aos amigos, pelo apoio nesta caminhada. Um agradecimento especial aos meus pais Dorival e Dora, cada um, a sua maneira, sempre souberam me educar e demonstrar o apoio e orgulho de minhas decisões.

Dentro os amigos, agradeço de modo especial a Larissa por seu companheirismo que vai muito além do IFET. Ao amigo Raphael, pelas angústias, conversas, conselhos, alegrias e incansáveis implicações que partilhamos. A Ana, pela compreensão nos momentos difíceis, pelas conversas e alegrias que dividimos.

Por fim, agradeço a Deus que iluminou o meu caminho durante esta caminhada.

“As políticas públicas, portanto, não terminam, mas começam no município. ”

(Arlindo Chinaglia)

RESUMO

Este trabalho discute o desenvolvimento local sobre a ótica da Teoria da Instrumentação da Ação Pública, buscando analisar como os instrumentos públicos PPA, LDO e LOA elaborados no município de Candeias/MG interferem na ação pública municipal. Para isso, procura-se recordar, desde a redemocratização, as mudanças ocorridas no ordenamento municipal, onde os municípios adquirem maior autonomia e protagonismo sobre as decisões a nível local. A Constituição Federal de 1988 institui três instrumentos de planejamento municipal, sendo eles o Planoplurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO) e a Lei Orçamentaria Anual (LOA), que começam a ser executadas de fato após os anos 2000 com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em um segundo momento analisa-se como a Instrumentação da Ação Pública define os instrumentos públicos como dispositivos ao mesmo tempo técnico e social, em que são ordenadas as relações sociais entre a administração pública e os destinatários a depender da significação e a representação dada a cada ator. Diante disso, o PPA, LDO e LOA constituem instrumentos que abandonaram seus objetivos iniciais, sendo levadas em consideração as relações de poder que exprimem força de atuação autônoma. Desse modo, as apropriações por parte dos atores e a configuração técnica do próprio instrumento geram dois efeitos: um voltado para a racionalidade técnica e autônoma do instrumento, independente de anseios de grupos sociais; e o efeito social do instrumento que detém a interferência direta dos atores envolvidos em sua elaboração. Os dois efeitos serão tratados posteriormente nessa pesquisa. Para tanto este trabalho teve como estudo de caso qualitativo a Cidade de Candeias – MG, para a análise de como ocorrem a escolha e elaboração dos instrumentos públicos de planejamento municipal. Sendo utilizado como coleta de dados pesquisas documentais, além da realização de entrevistas semiestruturadas e grupos focais, com representantes da sociedade civil e administradores públicos municipais. Constata-se que a instrumentação da ação pública advém da força exercida pelo instrumento sobre a ação do ator, ao invés da ação do ator sobre o instrumento. No município em questão, a ação dos atores está condicionada a dois fatores; o fator técnico do instrumento e o fator financeiro para a realização de políticas públicas.

Palavras-chaves: Instrumentação da Ação Pública. Instrumentos de Planejamento. Desenvolvimento local.

ABSTRACT

This paper discusses the local development on the Theory of Public Action Instrumentation, aiming to analyze how the public instruments PPA, LDO and LOA elaborated in the municipality of Candeias / MG interfere in the municipal public action. In order to do so, we try to remember, since redemocratization, the changes that have taken place in the municipal planning, where the municipalities acquire greater autonomy and protagonism on the decisions at the local level. The Federal Constitution of 1988 establishes three instruments of municipal planning, such as the Plurianual Plan (PPA), the Budgetary Guidelines Law (LDO) and the Annual Budget Law (LOA), which are actually being implemented after the edition of the Fiscal Responsibility Law (LRF). In a second moment, it is analyzed how the Instrumentation of Public Action defines the public instruments as devices at the same time technical and social, in which are ordered the social relations between the public administration and the recipients depending on the meaning and the representation given to each actor. Therefore, the PPA, LDO and LOA are instruments that have abandoned their initial objectives, taking into account power relations that express autonomous force of action. In this way, the actors' appropriations and the technical configuration of the instrument generate two effects: one aimed at the technical and autonomous rationality of the instrument, independent of social groups; and the social effect of the instrument that holds the direct interference of the actors involved in its elaboration. Both effects will be dealt with later in this research. For this purpose, this work had as a qualitative case study the City of Candeias - MG, for the analysis of how the choice and elaboration of the public instruments of municipal planning occur. Documentary research is used as data collection, as well as interviews with semi-structures and focus groups, with representatives of civil society and municipal public administrators. It is observed that the instrumentation of the public action comes from the force exerted by the instrument on the action of the actor, instead of the action of the actor on the instrument. In the municipality in question, the action of the actors is conditioned by two factors; the technical factor of the instrument and the financial factor for the accomplishment of public policies.

Keywords: Public Action Instrumentation. Tools of Planning. Local development.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Processo de descentralização e municipalização	15
2.2 Gestão Pública Municipal	17
2.3 Instrumentos Públicos Municipais	19
2.3.1 Plano Plurianual (PPA)	20
2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO)	22
2.3.3 Lei Orçamentaria Anual (LOA)	23
2.4 Teoria da Instrumentação da Ação Pública	24
2.4.1 Definições de instrumentos e terminologias	25
2.4.2 Visão de instrumentos técnico/social	26
2.4.3 Abordagens de instrumentos	27
2.4.4 Instituições sociológicas	29
2.4.5 Modelo Teórico	31
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	33
3.1 Coleta de Dados	34
3.2 Caracterização dos participantes das entrevistas	36
3.3 Caracterização dos participantes dos grupos focais	37
3.4 Análise dos Dados	38
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES	39
4.1 Caracterização de Candeias/MG	39
4.2 Caracterização Histórica	41
4.3 Análise das representações no poder local	42
4.4 Instrumentos	44
4.5 Instrumento pela vertente técnica	46
4.6 Instrumento pela vertente política	51
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
5. BIBLIOGRAFIA	60
6. ANEXO	63
6.1 Anexo 1: Roteiro para os grupos focais	63
6.2 Anexo 2: Roteiro para as entrevistas	65

1. INTRODUÇÃO

Ao final da década de 1970 e início da década de 1980, a sociedade brasileira passou por um processo de redemocratização, o que constituiu um marco histórico para a composição de um processo de gestão democrática. Seu marco legal se dá pela proclamação da Constituição Federal de 1988, que almeja, de certo modo, restaurar a natureza pública da administração pública (SANTOS, 2015).

Observando o processo histórico brasileiro, desde a Colonização, o Imperialismo, o Coronelismo, passando pelas turbulências da Ditadura Militar, Santos (2015) aponta três desafios da gestão pública brasileira, cujo o primeiro se refere à sociedade civil como ator social, buscando resgatar a natureza pública da administração pública. O segundo desafio trata de uma maior participação política da sociedade por meio de instrumentos de acompanhamento e controle social. Tal participação acarretará em decisões a respeito de tudo aquilo que for público, trocando velhos hábitos em que as decisões pertenciam a um grupo, pela decisão da maioria, trazendo as práticas participativas para dentro das decisões relevantes da gestão pública.

Por último, Santos (2015) pontua que o Estado Democrático deva criar um conjunto de normas, crenças e atitudes, ou seja, uma cultura política capaz de garantir a participação popular além dos meios e instrumentos burocráticos e formais existentes. A redemocratização busca, portanto, romper com o Estado autoritário e centralizador, propondo um projeto de sociedade participativa, começando com a Constituição da República.

Contudo, foi no decorrer dos anos 1980 que o movimento pela redemocratização avançou e assuntos como a autonomia e a reforma na esfera municipal ganharam força. Para Rezende (2011, p. 32) esse movimento foi “ponto fundamental no reordenamento político, jurídico e institucional do país”. O que leva os estados federados a modificarem suas Constituições Estaduais em 1989, quando os municípios adquiriram maior autonomia para a realização de mudanças e ordenamento de políticas públicas.

O recente arranjo federativo brasileiro que se deu com a Constituição transformou o país em uma única federação com três níveis políticos constitucionalmente autônomos: a União, os estados (dentre eles o Distrito Federal) e os municípios. A descentralização política administrativa acarretou na ampliação dos repasses fiscais oriundos de arrecadações e na competência tributária aos municípios. Com a nova carta, os municípios conquistaram o poder

da auto-organização que se deu por meio de leis orgânicas votadas pelas casas legislativas de cada município (TOMIO, 2005).

Com a edição da Carta Magna brasileira em 1988, foram introduzidas diversas mudanças a respeito das normas de finanças públicas, particularmente para o orçamento público. O artigo 165 introduz novos instrumentos de planejamento, sendo eles o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em que, segundo Xerez (2013), uma subsequente às demais, seguindo a ordem mencionada.

O Plano Plurianual se configura por um planejamento de ações governamentais de caráter estratégico que deve conter o programa de governo manifestado em políticas públicas, nas diretrizes e atos, quantificados fisicamente, e o que se pretende alcançar no período em questão. Na sua execução, deve ser respeitado o prazo de quatro anos, a contar do segundo ano após a entrada do executivo municipal no cargo e o primeiro ano de mandato do sucessor. O PPA deve conter as metas, objetivos e as diretrizes das despesas de capital e outras dela decorrentes, além de programas e políticas públicas de caráter de duração continuada (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS, 2013).

Contudo, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (2013), o PPA não deve ser uma forma genérica de gestão, na qual se visam atender apenas os dispositivos constitucionais de estabelecimento de metas físicas eleitas, mas um instrumento de gestão que auxilia na tomada de decisão e ordenamento municipal para os próximos quatro anos do município. O plano deve ser utilizado como referência básica para elaboração dos demais instrumentos de gestão e políticas públicas que integrem o sistema orçamentário.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é um instrumento intermediário entre os elementos estipulados pelo PPA e a previsão de receitas e despesas da LOA, visto que ela tem por conteúdo a estratégia dos governos e as reais possibilidades que serão apresentadas durante a gestão, a depender das demandas e da situação municipal na atualidade. Tal instrumento constitui um apanhado de instruções para a concretização dos planos de ação governamentais, onde, dentre outras providências, destaca-se a elaboração do orçamento para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS, 2013).

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, é um instrumento que viabiliza a realização dos objetivos estabelecidos na LDO. Nela se estabelecem a previsão de receitas e despesas que o município deve arrecadar no exercício financeiro e a fixação dos gastos que os Poderes locais estarão autorizados a gastarem no ano. A LOA, portanto, gerencia o orçamento para a aplicação dos recursos, onde define os montantes a serem gastos nas ações de governo. Abarca desde

ações voltadas a longo prazo e orçamentos elevados até as ações de baixo custo que o governo vislumbre realizar. Assim, a LOA representa o orçamento anual pormenorizado de tudo que a administração pretende realizar de políticas públicas no exercício financeiro que esteja no programa de trabalho de governo definido nas leis anteriores (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013).

Desse modo, os instrumentos de auto-organização municipal, passam a fazer parte de debates e disputa por poder dentro da organização política dos municípios. Sendo os atores sociais e políticos responsáveis pela elaboração dos instrumentos, onde estes irão impactar de maneira mais acentuada a realidade local. Esses instrumentos são mais que instrumentos técnicos de gestão, eles podem ser vistos como instrumentos políticos que interferem e participam do comportamento político da gestão municipal.

Nesse sentido, compreende-se, portanto, instrumentos de políticas públicas (PPA, LDO e LOA) como “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.21). Entretanto, os instrumentos não são neutros, visto que a interpretação que se dará por parte do executor de determinada política pública envolve aspectos relacionados a questões culturais, políticas e ideológicas e da própria configuração que o instrumento toma no cotidiano da gestão.

A ação pública, portanto, se instrumentaliza pelo modo aos quais serão tratados um conjunto de problemas, que dependerá dos instrumentos e escolhas que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Não se deve apenas compreender as razões que levaram a escolha de determinado instrumento, mas ponderar os efeitos e os resultados obtidos por tal escolha (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012. ANDRADE; VALADÃO, 2017).

A Teoria da Instrumentação pública, conforme Lascoumes e Les Gales (2012), mostra que as escolhas sobre ações públicas não são meramente técnicas, mas envolvem aspectos sociais, onde os instrumentos técnicos se inserem em um contexto de informações e de atores, ficando submetidos a uma reinterpretação sobre o uso do instrumento e o modo como os agentes interagem e participam da sua elaboração e uso.

Os instrumentos se transfiguram em instituições na medida em que determinam a maneira que os atores se comportam, devendo levar em consideração incertezas das relações de força, visto que estas tendem a privilegiar alguns atores e interesses em detrimento de outros. Os atores sociais e políticos que são os responsáveis pela regulação dos instrumentos públicos tem capacidades de ação divergentes em função dos instrumentos selecionados à medida que

tais agentes são influenciados por aspectos culturais, ideológicos, políticos e sociais (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012).

Para tanto, levando em consideração o contexto histórico dos municípios brasileiros, principalmente naqueles de pequeno porte¹, os gestores utilizam dos instrumentos públicos municipais para a implementação de ações públicas locais. A realidade municipal se encontra mais próxima dos gestores, onde conseqüentemente a administração será influenciada por atores políticos e sociais, que utilizarão dos instrumentos públicos para realizarem a ação pública. Este é o caso da cidade de Candeias, Minas Gérias, posto que essa se encaixa na classificação de cidade de pequeno porte.

O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro, caracteriza o município de Candeias dentro dos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Localizado na Mesorregião Oeste de Minas, apresenta extensão territorial de aproximadamente 720,67 km². No ano de 2014 apresentava população de 15.088 habitantes, sendo que 72,88% de sua população vive na zona urbana do município, compondo-se a densidade populacional de 21,00 habitantes por Km² (IMRS, 2017). O município apresentou no de 2010 arrecadação de R\$ 192 milhões de Produto Interno Bruto, tendo como PIB per capita o valor de R\$13,1 (DataViva, 2010).

Não há registros históricos precisamente detalhados a respeito da fundação do município de Candeias. De acordo com a Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, do IBGE, o nome resultou dos inumeráveis “cerrados” de “candeias” (árvore da região) que naquela região cobriam amplas áreas territoriais. Consta que o território que compõe o município hoje em dia é oriundo de uma doação fruto da devoção a “Santíssima Virgem”, que é a representação para os católicos de uma figura divina. A referência que marca o início do povoado se dá a partir da construção da igreja em devoção a Nossa Senhora das Candeias, sobre as terras doadas que ficaram sob a guarda da igreja católica. O território hoje intitulado de Candeias era gerido pela paróquia de Itapecerica, que anos após, em meados do século XIX, passou a pertencer a paróquia de Campo Belo. Entretanto a criação de fato do Município data-se em 1938, após períodos de lutas políticas e de interesses pessoais.

¹ Adota-se a classificação utilizada por Pereira e Rezende (2017), sendo os municípios cuja a população seja inferior a 23.772 habitantes, na qual corresponde a Classe de Habitantes representados pela “faixa 4”, para o cálculo e distribuição dos Fundo de Participação dos Municípios. No ano de 2010, a “faixa 4” representava cerca de 75% dos municípios de pequeno porte do país, totalizando um número de 4.177 municípios. Cujas principais características destes municípios é a total dependência das transferências intergovernamentais, e principalmente dependência do FPM para a realização de suas despesas.

A criação legal da cidade de Candeias surge por meio da lei provincial nº 1274 de 02 de janeiro de 1866 como distrito subordinado ao município de Campo Belo. Já em 07 de setembro de 1923, pela lei estadual nº 843, o distrito de Candeias passa a ser chamado de Nossa Senhora das Candeias, com divisão administrativa no ano de 1933. Porém, apenas em 17 de dezembro de 1938, pelo decreto estadual nº 148, é que o então distrito foi consagrado como município, nomeado de Candeias, sendo assim desmembrado de Campo Belo (IBGE, 2017 apud PRINAGEM, 2017).

A partir do momento da nomeação como município de Candeias surge a necessidade de ordenamento através de regulamentações sobre determinado território. A elaboração de leis de ordenamento municipal, como o PPA, LOA e LDO, se faz de suma importância, pois são elas quem irão guiar o comportamento dos atores e da gestão municipal nas ações de governamentais. Os instrumentos dessa forma serão planejados e propostos perante os anseios locais, pelos atores sociais e políticos do município.

Desse modo, o objetivo desse trabalho é analisar como os instrumentos públicos PPA, LDO e LOA elaborados no município de Candeias/MG interferem na ação pública municipal. Para isso, o presente estudo foi dividido em duas sessões: a primeira onde pretende elucidar historicamente como vem se desenvolvendo a gestão municipal no Brasil a partir da redemocratização, bem como entender como a gestão municipal é vista sobre a ótica da Teoria da Instrumentação da Ação Pública; na segunda sessão é apresenta-se a pesquisa em *locus*, analisando como ocorre a elaboração dos instrumentos públicos no município de Candeias – MG.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Processo de descentralização e municipalização

Ao final da década de 1990, tanto os países em desenvolvimento como os países desenvolvidos perceberam a real importância do município na vida do cidadão, em virtude de por meio do município, na figura da administração pública, este cidadão irá alcançar direitos fundamentais (PEREIRA; REZENDE, 2017). Os municípios aproximam, portanto, os gestores da realidade, fazendo com que estes busquem novos formatos de administração pública e principalmente uma forma melhor de se tratar a gestão da coisa pública (PEREIRA; REZENDE, 2017). Nesse contexto, o movimento que surge na América Latina voltado para a descentralização, associado ao processo de redemocratização a partir dos anos 1980, toma força com a crise fiscal dos governos centralizadores e com a problemática da governabilidade (AFFONSO, 2000).

O movimento de descentralização no Brasil teve, portanto, seus avanços e retrocessos entre as décadas de 1930 e 1980, onde o país era visto ainda como um Estado unitário e não nas perspectivas de uma federação. Assim sendo, a democracia que se encontrava em andamento induziu a Reforma do Estado por meio da descentralização por parte dos entes federados na perspectiva de maior autonomia na promoção de políticas públicas e atos administrativos (OLIVEIRA, 2013). A promulgação da Constituição Federal de 1988, intitulada Constituição Cidadã, modificou as relações intragovernamentais, onde trouxe os anseios dos governos subnacionais, dotando-os de autonomia sobre seus territórios, ampliando nesse processo as competências tributárias que não teriam mais condicionalidades a serem seguidas pelos entes federados (OLIVEIRA, 2013). Com a redefinição das atribuições e competências dos entes federados, os estados passam a ser regidos por legislações próprias, assim como os municípios por legislações formuladas por seus respectivos legisladores, obedecendo os princípios maiores estabelecidos na Constituição Federal.

Sem embargo, o processo de descentralização passou por avanços e retrocessos ao longo da história recente e também a depender de movimentos políticos. Tais percalços são apresentados no quadro 1 (PEREIRA; REZENDE, 2017).

Quadro 1 – Avanços e retrocessos na descentralização municipal.

Ano	Avanços
1934	Constituição Federal assegura autonomia municipal.
1937	Estado Novo extingue autonomia municipal.
1946/1964	Municípios recebem parcela maior das receitas, se comparado com os determinados na Constituição de 1934.
1964	Golpe Militar restringi a autonomia político-administrativa e financeira dos municípios.
1980	Crise fiscal impulsiona a autonomia municipal.
1983	Emenda Constitucional Senador Passos Porto permitiu os municípios terem mais recursos institucionais.
1988	Constituição Federal de 1988 consolidou e ampliou as competências e autonomia na alocação de recursos.
1988	Inserção dos instrumentos públicos municipais de planejamento (PPA, LDO e LOA)
Pós 1988	Cresce número de municípios no Brasil
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal

Fonte: Do autor (2018)

Portanto, o argumento central dos movimentos pela descentralização era de que o processo de municipalização de serviços básicos a população deveria ser repassado aos municípios, dando-os maior autonomia e reduzindo as disputas fiscais entre as esferas governamentais. A Constituição visou institucionalizar os anseios desses movimentos pró-descentralização, viabilizando aos municípios maior autonomia, melhorando e agilizando o atendimento da população por meio de políticas públicas, na qual manifesta-se a necessidade de planejamentos dos municípios (PEREIRA; REZENDE, 2017).

Entretanto, a descentralização tem suas desvantagens, já que não consegue por si só solucionar os problemas de eficiência e eficácia do Estado. A descentralização de recursos por meio de políticas públicas redistributivas, no caso brasileiro, que conta com ampla extensão territorial, e conseqüentemente distintas realidades regionais, faz com que ocorra desvantagens econômicas entre as regiões. Quanto maior for o grau de autonomia financeira concedida a governos subnacionais, maior será a concentração de recursos em regiões mais ricas, que já contam com arrecadações fiscais obtidas por receita própria, o que leva a uma chamada disparidade regional (OLIVEIRA, 2013).

Os municípios brasileiros passam a ser considerados entes federativos com suas competências ampliadas, a partir da descentralização de ações e do poder decisório em 1988 com a proclamação da Constituição Federal, adquirem maior acesso a parcelas de recursos públicos e amplia concomitantemente a atuação municipal em áreas que antes eram de competência exclusiva dos governos estaduais e federais (PEREIRA; REZENDE, 2017).

Contudo, compreende-se a descentralização em cinco aspectos fundamentais, assim como apontado por Abrúcio (2006, p. 11),

[...] a constituição de um sólido pacto nacional; o ataque às desigualdades regionais; a criação de um ambiente contrário à competição predatória entre os entes governamentais; a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional e a democratização dos governos locais.

Sendo assim, descentralizar é redefinir espaços de discussão, redistribuir recursos e competências e ampliar as responsabilidades dos entes federados.

2.2 Gestão Pública Municipal

A administração pública materializa no aparelhamento estatal para a execução de serviços de cunho público, que garanta os direitos da população por meio de políticas públicas. Cada administração terá por característica básica determinado modo de tratar a coisa pública, o que se explica por fatores históricos, culturais e a depender de cada regime político (MATIAS-PEREIRA, 2008, citado por PEREIRA, REZENDE, 2017). No caso brasileiro, os princípios norteadores da administração pública estão descritos na carta constitucional, em seu artigo 37, onde se delimita a ação do Estado perante o mercado e sociedade (BRASIL, 2017a). Estabelece ainda que a administração pública, seja ela direta ou indireta, independe dos Poderes da Federação, devendo observar os princípios de impessoalidade, legalidade, moralidade, eficiência e publicidade.

Ao se tratar de município, esse conquista uma posição relevante no âmbito da administração pública principalmente após o ano de 1988, onde o município adquire maior autonomia em relação as decisões sobre políticas públicas a nível local e maior garantia de receitas públicas, que irão ser ministradas por meio de leis próprias de cada município (CHINAGLIA, 2008). O município, portanto, configura-se por ser o *locus* do cidadão, onde a dinâmica social acontece e, sobretudo, para que tal dinâmica ocorra é necessária a promoção de políticas públicas visando o bem-estar do cidadão, assumindo o município papel primordial na sociedade (CHINAGLIA, 2008).

Além disso, os municípios vêm assumindo competências de outras esferas de governo, motivados principalmente pela pressão popular para resolução de problemas próximos da realidade local. Portanto, as mudanças recentes no ordenamento das funções do município estão cada vez mais repercutindo nas gestões municipais. Isso se torna ainda mais complexo quando se trata de municípios onde ainda decorrem práticas patrimonialistas e gerencialistas em que a

administração pública terá maior desafio ao tentar fazer com que os cidadãos acessem determinados serviços e políticas públicas (PEREIRA; REZENDE, 2017). A descentralização de funções se torna mais complicada quando se trata de municípios de pequeno porte, que são de alta dependência de transferências financeiras governamentais e de baixo dinamismo econômico, o que terá repercussão sobre os serviços públicos a serem ofertados (PEREIRA; REZENDE, 2017).

Nada obstante, as mudanças ocorridas no ordenamento político/administrativo tendem envolver maior participação e a consolidação do planejamento, visando garantir maior legitimidade à administração pública. A descentralização dessa maneira busca a resolução de desigualdades regionais, respeitando suas multiplicidades dentre os municípios e regiões, destinando capital financeiro e políticas para as regiões que mais carecem de apoio governamental (OLIVEIRA, 2013).

O novo ambiente institucional formado exige dos níveis subnacionais a elaboração de planejamento de políticas públicas e novo formato de gestão. Os mecanismos de planejamento devem se apresentar e respeitar as normas constitucionais vigentes, sendo estes instrumentos os princípios norteadores dos gestores a traçar estratégias e ações municipais (PEREIRA; REZENDE, 2017). Estes instrumentos de planejamento exigem que além da União, Estados, Distrito Federal, os Municípios realizem o planejamento de médio e longo prazo que se materializa no instrumento público denominado Plano Plurianual (PPA), dentre outros instrumentos auxiliares do ordenamento jurídico, expresso na Constituição de 1988. O PPA, assim como estabelecido no código constitucional, assume papel de instrumento normativo, como obrigação legal para os municípios em materializar seu planejamento contendo suas ações e programas de governo.

No entanto, somente nos anos 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), consagra-se o eixo central que possibilita a integração dos três instrumentos públicos de gestão já previsto na Constituição, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (PEREIRA; REZENDE, 2017). Os entes subnacionais, nos três níveis de governo, passam, portanto, a submeterem a implantação de textos legais para adequarem suas constituições e leis orgânicas as regulações constitucionais, onde o ordenamento político-territorial passa a ser seguido por arcabouço legal, atrás de instrumentos públicos de planejamento de ação e programas de governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, editada com o intuito de estabelecer normas para as finanças públicas e responsabilização fiscal, possibilitou condições de conexão entre os três instrumentos de gestão pública, o PPA, LOA e LDO que já haviam previsão na Constituição de

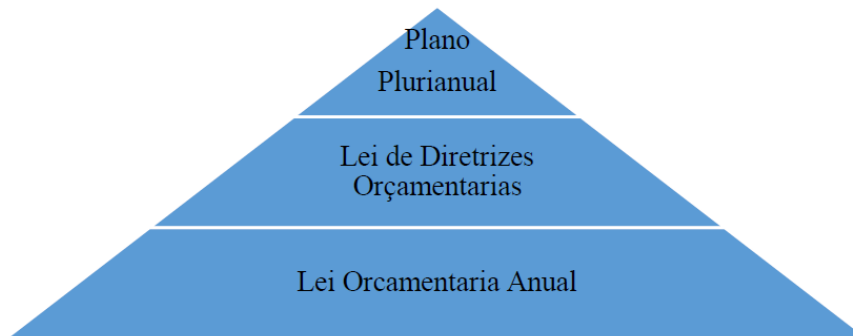
1988. Instrumentos estes que tem por pressupostos o envolvimento da sociedade nos mecanismos de decisão, buscando a participação do cidadão na gestão (PAES DE PAULA, 2005). O grande desafio dos pequenos municípios é fazer com que a sociedade participe dos processos de gestão, e principalmente da elaboração dos instrumentos de planejamento. É válido ressaltar uma passagem de Chinaglia (2008, p. 08), que diz que “ as políticas públicas, portanto, não terminam, mas começam no município”, ressaltando a importância que se deve dar não só aos níveis municipais, mas principalmente para buscar a participação social para que as políticas ocorram.

2.3 Instrumentos Públicos Municipais

Com a mudança de um modelo centralizador para um descentralizado, os municípios adquirem maior autonomia administrativa-financeira. Assim, surge a necessidade de planejamento orçamentário, onde constem de maneira explícita os programas e ações que pretendem ser realizados. O orçamento é um instrumento que se manifesta em um determinado período de tempo, contendo programas de exercício financeiro, discriminando receitas e despesas a serem efetuadas pelo órgão público (XEREZ, 2013). O orçamento público configura-se por ser um apanhado das metas, objetivos e recursos financeiros com a finalidade de concretizar os objetivos da administração pública.

Era notório a necessidade da regulação que obrigasse os gestores a realizar uma ação planejada sobre como gerir os recursos públicos em benefício da sociedade. Com a edição da Carta Magna, foram estabelecidas normas sobre as finanças públicas, e acima de tudo quanto ao orçamento público, previsto no artigo 165. Neste, estão estabelecidos o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentaria Anual, que se configuram como instrumentos de planejamento que estão interligados um ao outro, e seguido determinado grau de dependência, conforme a Figura 1 a seguir (XEREZ, 2013).

Figura 1 – Dependência dos instrumentos de planejamento.



Fonte: Do Autor (2018)

Cada uma destas Leis, por conseguinte, apresenta um ciclo orçamentário próprio, devendo o executivo municipal e o legislativo se atentar aos prazos que são estabelecidos por lei própria de cada município. Sendo assim, a articulação entre os instrumentos permite aos gestores realizarem suas atividades com maior eficiência sobre recursos financeiros, maior transparência das informações e participação da sociedade na fiscalização do ente público (XEREZ, 2013).

2.3.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento central de planejamento das ações dos gestores públicos. É o primeiro documento a ser trabalhado pela administração pública, devendo conter todas as metas e objetivos que pretendem ser realizados pelo gestor público durante o seu mandato (ÁVILA, 2012). O PPA é um planejamento de duração de 4 anos, com início no segundo ano de mandato do executivo e término no primeiro ano de mandato da próxima legislatura. A gestão sempre irá executar em seu primeiro ano de mandato as diretrizes, metas e objetivos da gestão de seu antecessor, onde entende-se que o planejamento de médio e longo prazo também será cumprido pelo seu sucessor no seu primeiro ano de mandato e assim sucessivamente, buscando um planejamento contínuo sem grandes rupturas (ÁVILA, 2012).

Esse plano deve ser submetido ao legislativo municipal para que seja convertido em lei, influenciando todas as ações e instrumentos subsequentes (LDO e LOA) elaborados com base no PPA (ÁVILA, 2012).

Está estabelecido na Constituição Federal de 1988, sobre as finanças públicas, que estas devem ser:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

I - o plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (BRASIL, 2017b).

Embora previsto como instrumento para orientar as questões orçamentárias e de planejamento das administrações públicas, o PPA ainda padece de uma crise de identidade que o torne mais efetivo, posto que, durante os 29 anos desde a sua criação, este ainda não foi reconhecido como instrumento de planejamento e gestão estratégica efetiva (PAULO, 2010). Todavia, há autores que acreditam que tal instrumento não foi concebido para desempenhar tais funções, em especial quando se trata da considerável resistência para sua efetiva incorporação do instrumento. Ademais, principalmente quando se trata da mobilização por parte dos legisladores para discutir os itens que compõem o orçamento anual, este instrumento de planejamento é definido como item burocrático e com pouca utilidade na prática administrativa (PAULO, 2010).

O PPA foi criado para ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica, com o intuito de integrar ações de execução de políticas públicas a serem adotadas. Entretanto, com o passar dos anos, ele tem se afastado do objetivo, onde a interpretação lógica da Constituição já remete a um obstáculo na implementação do instrumento público, no qual o PPA deve ser elaborado em conjunto da negociação de diversos órgãos da administração pública, em trabalhos de coordenação e não de imposição hierárquica (PAULO, 2010).

Assim como afirma Paulo (2010, p. 173), embora os atos constitucionais estabeleçam parâmetros claros para elaboração e aplicação dos instrumentos públicos de gestão, ainda se percebe que “o reconhecimento do caráter estratégico do PPA ainda encontra resistência, seja no âmbito da administração, seja entre estudiosos, parlamentares e especialistas”. Contudo, a política orçamentária adotada na Constituição busca propiciar a racionalidade dos atos governamentais, a fim de proporcionar o desenvolvimento territorial, estabelecendo gastos, metas e objetivos com visão de futuro a serem discutidas e aprovadas na casa legislativa como força normativa e garantir a viabilidade fiscal para a realização de políticas públicas (PAULO, 2010).

Todavia, a Constituição estabelece que as despesas públicas devem estar pormenorizadas em três leis orçamentárias, na qual o PPA se distingue por ser o mais estratégico, estabelecendo compromisso político para além do mandato. O instrumento direciona a formulação de planos regionais e setoriais, além de leis orçamentárias, devendo estas serem avaliadas e discutidas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (PAULO, 2010), promovendo também a participação popular nas decisões (PAULA, 2005).

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, Caput § 2º, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a seguinte definição:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

II - as diretrizes orçamentárias;

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2017b).

A LDO, elaborada com base no Plano Plurianual, dispõe sobre as metas e prioridades da administração, contendo alterações na legislação tributária, política fiscal, transferências e gastos com pessoal (ALMEIDA, 2015). Ela contempla as despesas de capital, estabelecendo princípios orçamentários para o exercício subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, bem como as alterações nas legislações tributárias, instituindo ainda políticas de aplicação das agências financeira de fomento² (ALMEIDA, 2015).

Por se tratar de uma lei que tem uma hierarquia a ser seguida, ela tem prazos e ritos definidos em legislação própria que definem sua tramitação, tendo como objetivo maior a orientação para elaboração de conteúdo da LOA do ano subsequente. O texto normativo estabelece diretrizes para a alocação de recursos no orçamento anual, assegurando a realização dos objetivos e metas estipulados pela administração pública previstos no PPA, sendo a LDO um instrumento que estabelece uma articulação entre o PPA e a LOA (ALMEIDA, 2015).

² “Agência de fomento é a instituição com o objetivo principal de financiar capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento, na unidade da Federação onde estiver sediada” (Banco Central do Brasil, 2018).

2.3.3 Lei Orçamentaria Anual (LOA)

A Lei Orçamentaria Anual estabelece a fixação de receita e despesas para a execução de ações, programas e serviços públicos da administração pública, descrevendo de maneira pormenorizada todas as despesas e receitas esperadas pela administração, buscando alcançar os objetivos pré-estabelecidos. Portanto, a LOA é uma lei que, em seu conteúdo, define normas de Orçamento Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das empresas, não contendo matéria que regulamente cada orçamento em específico (XEREZ, 2013).

Este instrumento público se distingue dos demais, pois tem por finalidade o plano de aplicabilidade financeira, e não mais como planejamento, como é o caso do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse plano é, portanto, o responsável pela execução e efetivação das metas, objetivos e diretrizes estabelecidas no PPA para os 4 anos de duração e para cada ano de duração da LDO (ÁVILA, 2012). Este instrumento é incumbido de fixar os valores a serem efetivados para a concretização das ações e programas governamentais.

De acordo com a norma constitucional vigente, em seu Artigo 165, a Lei Orçamentaria Anual deve conter três partes.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

III - os orçamentos anuais.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 2017b).

Salles (2012, p. 83) pontua, portanto, que “A LOA contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a administração fica autorizada a utilizar para o ano seguinte”. Cabe ao chefe do executivo o envio ao Legislativo do Projeto de Lei Orçamentaria que, a partir da discussão e negociação dos legisladores, torna-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias, de cunho normativo (SALLES, 2012). Cabe ainda a harmonia entre os instrumentos de planejamento e orçamento à medida que um está em dependência do outro para ser elaborado e executado (ALMEIDA, 2015).

2.4 Teoria da Instrumentação da Ação Pública

Os instrumentos públicos municipais podem ser considerados “arranjos institucionais” que, para Archipavas (2016), configuram-se em um conjunto de mecanismos e normas a serem usadas para coordenar atores e interesses sobre realização de políticas públicas em uma comunidade de indivíduos. No entanto, por mais que os instrumentos públicos, aqui em específico o PPA, LOA e LDO, possam ser examinados quanto aos “arranjos institucionais”, quando se analisa na perspectiva do “instrumento” possibilita entender os elementos políticos que estão por trás da atuação do mesmo, no espaço da ação pública em determinado território (ARCHIPAVAS, 2016).

A literatura existente mostra comumente como as instituições constroem instrumentos para formulação de políticas públicas, embora poucos são os trabalhos que demonstrem os instrumentos enquanto instituições, gerando os mesmos efeitos (ARCHIPAVAS, 2016). Considerando que instrumentos aqui dados como instituições, no sentido posto do neoinstitucionalismo sociológico, Hall e Taylor (2003) consideram não apenas os métodos, normas, procedimentos ou regras formais, mas também meios que utilizem a simbologia, princípios morais e esquemas cognitivos que criem “padrões de significação” que orienta a ação humana.

Concebe-se, no entanto, que os instrumentos não são neutros à medida que trazem consigo discursos e interesses dos atores, elementos que lhes conferem determinada autonomia e vida própria, podendo ser compreendido como os vínculos de poder que utilizam e se organizam a partir dos instrumentos (ARCHIPAVAS, 2016). Assim, busca o entendimento de que o instrumento não é apenas um objeto técnico, mas retratar que conforme as redes sociais e o modo que os atores utilizam os instrumentos, este adota sentido técnico/social, deixando de lado as particularidades e objetivos estabelecidos a princípio.

Logo a concepção de “instrumento” aproxima-se da chamada “instrumentação da ação pública”, ou seja, a composição da ação pública se dá a partir dos instrumentos (ARCHIPAVAS, 2016). Desse modo, os instrumentos dão suporte a ação governamental que, para seu entendimento, faz necessário interpretar não apenas os motivos que levaram a escolha, mas os efeitos produzidos por meio de tal, compreendendo o enquadramento territorial como fator responsável para o surgimento dos instrumentos (ARCHIPAVAS, 2016).

Com base na concepção das abordagens destacadas por Hood (2007), considera-se que os instrumentos carregam elementos políticos em sua composição, principalmente quando

considerado os aspectos sociológicos dos instrumentos, como Lascoumes e Simard (2011) e Lascoumes e Le Galès (2012) apresentam.

2.4.1 Definições de instrumentos e terminologias

É necessário enumerar algumas definições sobre instrumentos que existem na literatura para melhor esclarecer o termo, mesmo tendo o conhecimento de que existem diversas terminologias para entendê-las e interpretá-las. Uma das definições mais usadas na elaboração deste trabalho é o entendimento de Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21). Para eles, “um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”.

Já os autores Kleba, Comerlato e Frozza (2015, p. 1065) compreendem “instrumentos como base e fundamento que compõem o ordenamento oficial/legal e legítimo para orientar o processo decisório na gestão de políticas, instruindo sua formulação, deliberação, implementação, fiscalização e avaliação”.

Instrumentos poderiam ser vistos como instituições, no significado sociológico do termo, onde “instituição” é termo usado para significar um grupo de regras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações (OLLAIK, 2012, p. 35).

Outra interpretação comumente utilizada em estudos sobre instrumentos é a concepção adotada por Salomon, na qual “a ferramenta ou instrumento de ação pública pode ser identificado como um método onde a ação coletiva é estruturada para resolver um problema público” (SALOMON, 2000, p. 1641, tradução nossa).

Instrumento é a organização da gestão governamental a partir da realização de políticas públicas. “Essa organização é tanto uma ação coletiva que assume uma determinada forma quanto uma instituição social, denominada [...] de instrumentos (gestão direta, regulação, incentivos econômicos, contratualização, etc.)” (OLLAIK; MENDEIROS, 2011, p. 1950).

Encontram-se diversos trabalhos no Brasil e fora dele a respeito do termo abordado, o que dificulta trazer todas as definições para este estudo, sendo que as definições tratadas previamente elucidam o tema. Apesar disso, o trabalho de Perret (2010) traz um compilado de diversos autores, onde se estabelece uma definição consensual a respeito do termo “instrumento”, já que estes seriam os meios, as técnicas, os métodos, os processos, as formas, os mecanismos e as ferramentas a serem utilizadas a depender do modo que o Estado influencia

os atores a se comportarem nas escolhas e usos dos instrumentos, para alcançar o objetivo de políticas públicas que visem o atendimento de problemas públicos.

Levando em consideração a definição consensual de diversos autores sobre instrumentos, o presente estudo assume a definição como base para discutir “instrumentos de ação pública”. Deste modo, assim como existe uma diversidade de definições sobre “instrumentos”, existe uma variedade de terminologias para abordar o mesmo.

Os estudos de Perret (2010) servem para identificar as duas terminologias sobre instrumentos usualmente utilizadas na literatura francófona, que vem a ser os “instruments d’action publique” (Instrumentos de ação pública) e “tools of government” (Ferramentas de governo) (PERRET, 2010). Os termos “ferramentas de governo” e “instrumentos de ação pública” são sinônimos, entretanto, devendo distingui-los em um aspecto, sendo que “ferramentas de governo” está voltado para as tipologias dos instrumentos, tal como “instrumentos de ação pública” se relaciona com a abordagem que os considera como instituições inserindo sentido político nas análises de escolhas (ARCHIPAVAS, 2016). Por meio disso, as “ferramentas de governo” são as ferramentas que os “instrumentos de ação pública” enquanto instituições usam para chegar aos seus objetivos.

Portanto, o presente estudo utiliza os termos “instrumento de ação pública” e “ferramentas de governo” para tentar esclarecer como os instrumentos públicos municipais, PPA, LOA e LDO, determinam a ação pública em determinado território, sendo que os objetos resultantes desses instrumentos representam as ferramentas de instrumentalização da ação pública (ARCHIPAVAS, 2016).

2.4.2 Visão de instrumentos técnico/social

Nos tempos contemporâneos, há uma crescente diversidade nos estudos sobre os instrumentos, na perspectiva de análise de políticas públicas, para a resolução de problemas públicos. Para isso surge novas pesquisas sobre instrumentos, visto que a medida em que desenvolvem novas estratégias de gestão para resolução de novas demandas sociais, estimula-se uma gama de instrumentos diversificados para a resolução dos impasses (ARCHIPAVAS, 2016). Ao mesmo tempo que se criam novos instrumentos para atender aos problemas públicos, deixa-se simultaneamente mais complexa a gestão, à medida em que passam a existir não mais um modo de ação, porém uma relação de “tecnologias” de ação pública, que trazem no seu formato ritmos, agentes, regras e desafios próprios (ARCHIPAVAS, 2016).

As pesquisas sobre instrumentos tornam-se pertinentes conforme Archipavas (2016), Ollaik e Mendeiros (2011) e Salomon (2000) a contar da consolidação da chamada “nova governança”, que passa de um Estado autoritário e hierárquico para um Estado em rede, que visa a participação. Portanto, as ações públicas que eram implementadas por meio de comando e controle perdem força e são substituídas por ações que empreguem as estratégias de negociação, persuasão e convencimento por parte dos atores que estão envolvidos no processo.

Os instrumentos eram retratados na literatura com base na orientação funcionalista, donde a escolha dos instrumentos se davam a partir de uma perspectiva técnica, relacionada a discussão da escolha limitada pelo “melhor instrumento” para que pudesse atingir os objetivos. Deste modo, a análise relacionada a implementação dos instrumentos se dava limitando a efetividade e os efeitos gerados, isto é, o instrumento era tratado meramente a partir da racionalidade técnica do modelo burocrático (ARCHIPAVAS, 2016).

Com o decorrer do tempo, preocupações acadêmicas e principalmente ideológicas passam a ter interesses sobre os instrumentos, sobretudo quando observado a atuação governamental, onde as predileções e interesses de atores e grupos sociais passam a fazer parte da escolha dos instrumentos públicos de gestão (ARCHIPAVAS, 2016). Os instrumentos passam a serem vistos por novos pontos de vista, guiados pelo exercício do poder, do que pela funcionalidade ou a tecnicidade, saindo da visão metodológica de instrumentos e indo ao encontro da visão do instrumento não mais como técnico, mas técnico/social como afirmam Lacoumes e Le Galès (2012).

2.4.3 Abordagens de instrumentos

Buscando identificar os principais trabalhos sobre instrumentos, Archipavas (2016) mapeia, por meio de estudos realizados por Hood (2007), Perret (2010), Lacoumes e Simard (2011) e Salomon (2000; 2001), um cenário acerca da literatura na área de instrumentos, identificando três abordagens utilizadas para sua análise, compreendendo os inúmeros pontos de vistas sobre o assunto. Dessa forma Archipavas (2016) reconhece as abordagens oferecidas por Hood e desenvolve sua obra a partir delas.

Levando em consideração a variedade de trabalhos realizados sobre o tema no transcorrer da última década, seria negligente dizer que é possível registrar a variedade de trabalhos em um único esquema. Entretanto, é possível agrupar três classes de abordagens a respeito de instrumentos, sendo elas: “abordagens de tipologias de instrumentos (generic policy instruments/tools approach); abordagens de “politics” dos instrumentos (politics-of-

instrumentality approach); abordagem de instituições como instrumentos (institution-as-instrument approach)” (ARCHIPAVAS, 2016).

A abordagem de tipologias de instrumentos busca caracteriza-los a partir da definição das tipologias em toda sua amplitude. Essa abordagem tem por função lidar com a diversidade de instrumentos e, conseqüentemente, com os efeitos produzidos por essa variedade analisando, portanto, como as políticas públicas são entregues ao longo do tempo (ARCHIPAVAS, 2016).

Diversos são os autores que definem tipologias, como Perret (2010), Hood (1983), Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (1998) e Salmon (2000), que buscam identificar cada um em sua linha de estudo. A variedade de tipologias que ajudam a categorizar os instrumentos a partir da sua forma genérica, onde Archipavas (2016) faz um compilado de autores, e sua linha de abordagem que serão expressos em esquema próprio (ARCHIPAVAS, 2016).

A segunda abordagem é a “politics” dos instrumentos, isto é, o processo de escolha dos instrumentos na qual contesta o método cognitivo e político da escolha, sendo levado em consideração as razões ideológicas e políticas que permeiam a escolha de um instrumento em detrimento do outro. Em vista disso, Archipavas (2016) admite a dimensão política que leva a escolha do instrumento, reconhecendo não apenas as razões que levam, mas os resultados alcançados a partir dos interesses e relações de poder.

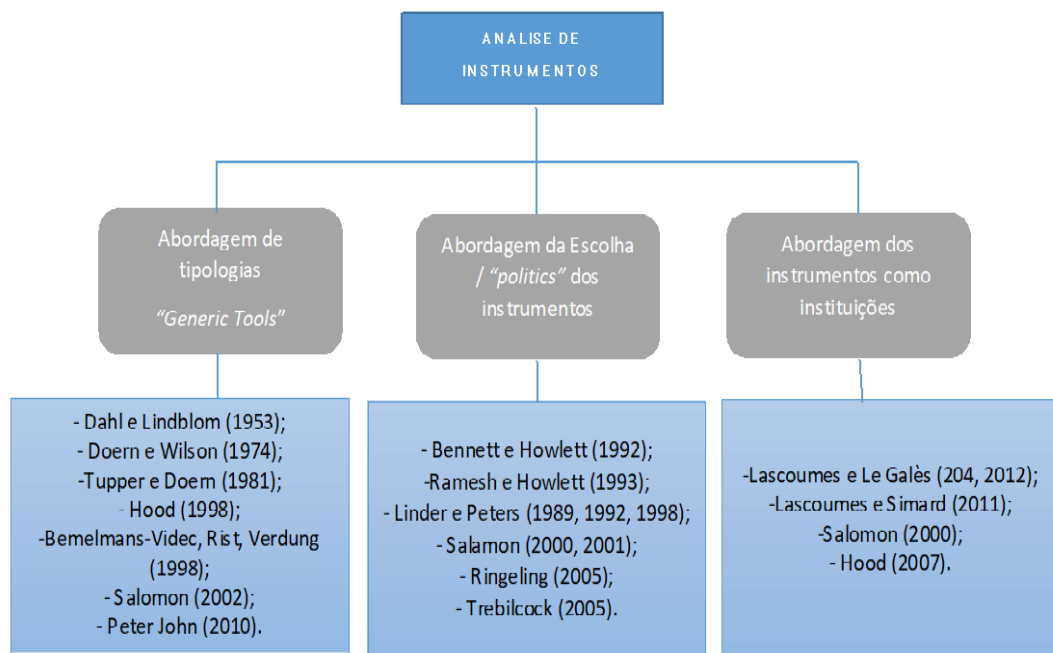
Esta abordagem ressalta a subjetividade de interpretações que levam ao processo de escolha dos instrumentos, onde não se tratam de escolhas funcionalistas que atenderam a problemas bem definidos com soluções prontas para serem aplicadas, mas, sim, um processo intelectual que dependerá de razões cognitivas, relações de poder, cultura, preferências individuais, interesses, regras a serem seguidas, dentre diversos outros fatores que influenciarão na escolha, devendo portanto construir e trabalhar dentro de uma dada realidade (ARCHIPAVAS, 2016).

A terceira e última diz respeito a abordagem de instituições como instrumentos, sendo os principais autores que tratam dessa abordagem: Saloman (2000, 2001), Lacoumes e Le Galès (2007, 2012) e Hood (2007). Sendo assim, os autores buscam mostrar que os instrumentos se configuram como instituições a medida que as instituições são desenhadas para representar uma gama de instrumentos. Eles podem ser para fornecimentos de políticas públicas ou para solucionar problemas públicos. Portanto, os instrumentos são instituições, dado que estruturam ações, padronizam sua interação entre os indivíduos e as organizações, definindo quais os papéis de cada ator e como relacionar uns com os outros (ARCHIPAVAS, 2016).

Em virtude disso, pode-se constatar que os instrumentos são uma instituição não apenas por estarem vinculados a um conjunto de regras. Porém, pelo fato dos instrumentos veicularem

uma representação, irão incluir não só as regras e procedimentos a serem seguidos, mas sistemas de símbolos, modelos cognitivos e morais, que representam significações que guiam a ação humana (ARCHIPAVAS, 2016). A figura 2 apresenta um esquema que busca agrupar por abordagens os principais autores que discutem sobre os instrumentos em seus trabalhos.

Figura 2 – Abordagens de análise de instrumentos de acordo com a categorização de Archipavas (2016) e os principais autores de cada categoria.



Fonte: Archipavas (2016).

2.4.4 Instituições sociológicas

Para Lascoumes e Le Galès (2012, p.23), “os instrumentos são instituições no sentido sociológico do termo”. Isso quer dizer que as instituições constroem um conjunto de regras e métodos que guiam os comportamentos e interações dos atores e organizações. Isso leva ao estabelecimento de formas de ação coletiva que visam prever o comportamento dos atores envolvidos na construção dessas regras e métodos. Além disso, os instrumentos são considerados claramente instituições a medida que

[...] eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas, sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. Os atores sociais e políticos têm, portanto, capacidades de ação muito diferentes em

função dos instrumentos selecionados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 23).

A maioria das pesquisas reconhecem os instrumentos nas concepções mais usualmente utilizadas que tratam deles a partir da escolha técnica e funcionalista. O que se observa na literatura francesa é que esta admite o jogo político envolvido no processo de escolha dos instrumentos (ARCHIPAVAS, 2016).

Lascoumes e Le Galès (2012), ao reconhecer o jogo político envolvido no processo, buscam identificar como se relacionam as questões de legitimidade das dinâmicas de politização e despolitização, as questões relacionadas ao poder que estão ligadas a diversos instrumentos. Contudo, os autores procuram identificar os efeitos que podem ser gerados com a escolha dos instrumentos, isto é, a luz da instrumentação da ação pública.

Entra-se, portanto, no que se chama de “instrumentação da ação pública”, que tem por definição

[...] o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20).

Procurando entender os efeitos que os instrumentos produzem, Archipavas (2016, p. 65) traz duas diferentes abordagens adotadas por Lascoumes e Le Galès como meio de observação dos instrumentos, sendo elas: a primeira abordagem, “a observação dos efeitos políticos dos instrumentos e das relações de poder que ele organiza”, e a segunda abordagem sobre “a observação dos efeitos gerados pelos instrumentos em sua relativa autonomia”.

A primeira abordagem tratada pelos autores diz respeito ao instrumento quanto instituição, analisando as relações de poder perante a capacidade de manipulação dos instrumentos, analisando os efeitos de controle sobre aspectos comportamentais e cognitivos (ARCHIPAVAS, 2016). O instrumento é um aparato, ao mesmo tempo, técnico e social, que regula as relações de poder estabelecidas entre governados e governantes dentro de um grupo específico e atua por meio de representações para uma serie de indivíduos.

A segunda abordagem se insere dentro da perspectiva sociológica do instrumento, não mais no entendimento do instrumento a partir de suas restrições técnicas e lógicas para exercer o comando e controle, mas compreender que, com a apropriação dos instrumentos por parte dos atores, efeitos posteriores surgem sem o controle dos agentes. Sendo assim, por mais que os instrumentos apresentem propriedades previamente definidas, a partir do momento de sua

apropriação, estes instrumentos produzem efeitos específicos, que reconfiguram novas arenas políticas, bem como a reestruturação de políticas públicas por sua própria lógica, além de reordenar os próprios atores envolvidos no processo (ARCHIPAVAS, 2016).

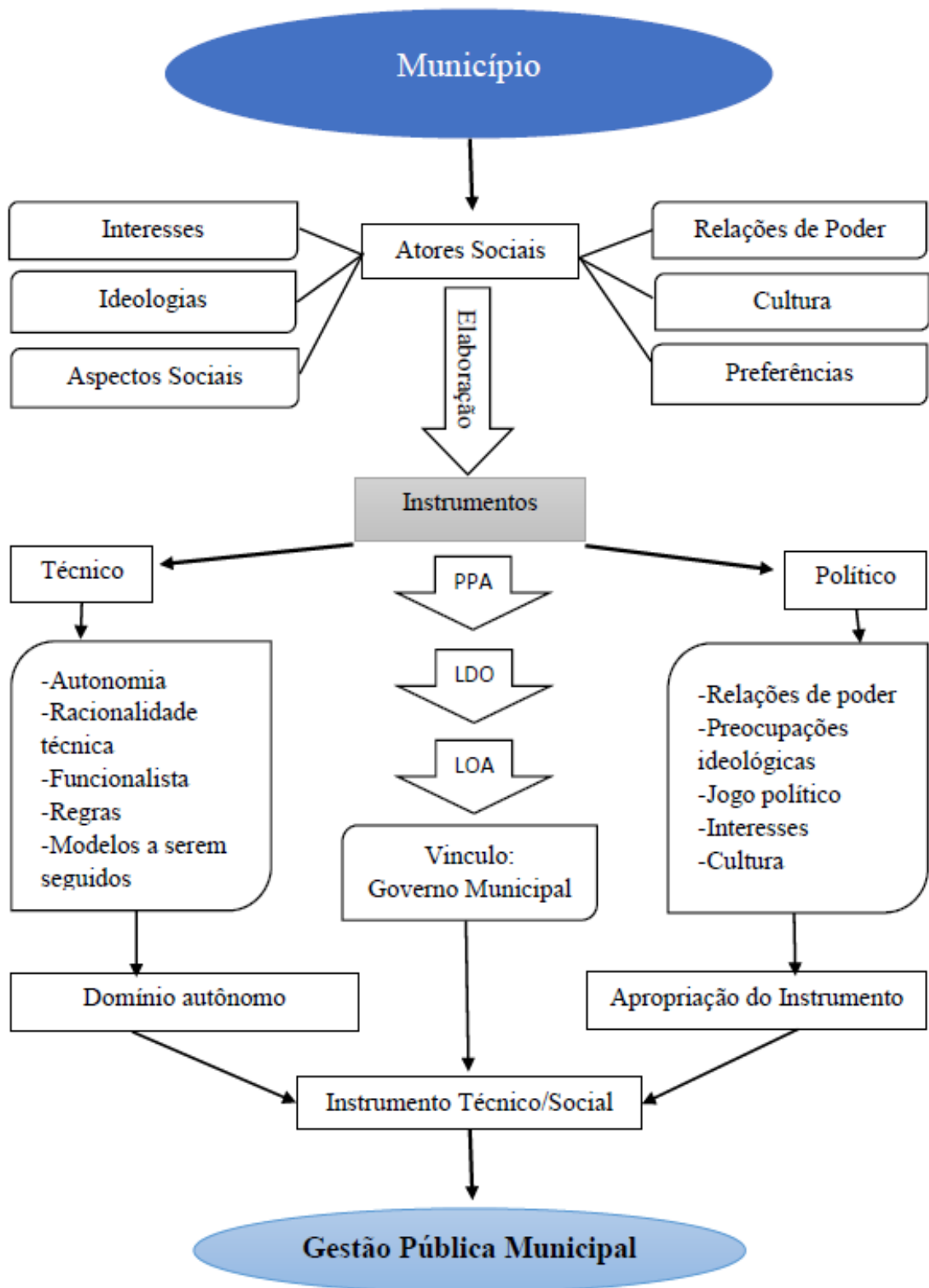
Dessa forma, os instrumentos não são inertes, apresentam força de ação autônoma, que terão seu desenvolvimento a depender das interações com os atores durante o tempo. Desse modo, cabe ressaltar que os instrumentos não são estáticos, porém não se pode minimizá-los a mera racionalidade técnica e funcionalista, reconhecendo, portanto, que os efeitos que são gerados não são reproduzidos conforme os objetivos previamente definidos. Pelo contrário, os efeitos gerados estão interligados pelo modo que os atores se apropriam dos instrumentos (ARCHIPAVAS, 2016).

A instrumentação da ação pública não está associada apenas a escolha de bons instrumentos pela sua capacidade técnica, que melhor gera resultados pela escolha do instrumento, mas reconhecer o sentido político da escolha e, mais do que isso, reconhecer que os instrumentos são autônomos, apresentam sua individualidade que gera efeitos conforme a apropriação dos atores (ARCHIPAVAS, 2016). Portanto, mais que tudo, é necessário reafirmar que os instrumentos não são neutros, ao passo que a escolha deixa de lado a racionalidade técnica dos instrumentos.

2.4.5 Modelo Teórico

Ao apresentar a literatura que fundamenta o modelo teórico do presente estudo, a sessão a seguir busca estabelecer o modelo teórico escolhido, representado na Figura 3.

Figura 3 – Modelo teórico da pesquisa



Fonte: Do autor (2018)

O município é constituído por atores sociais, que apresentam características de suma importância para a construção das relações sociais, características essas como interesses,

ideologias, aspectos sociais, relações de poder, cultura e preferências. A medida que quem administra o município são os atores sócias, e estes responsáveis pela elaboração dos instrumentos públicos de gestão, iram influenciar na elaboração dos instrumentos.

Entretanto o instrumento, assim como demonstrado neste trabalho, ele carrega dois lados a serem observados. O primeiro seria o lado técnico, ao qual os instrumentos carregam em suas configurações o domínio autônomo, técnicas a serem respeitadas, funções e regras a serem seguidas além de modelos pré-estabelecidos, fazendo com que o instrumento tenha certo domínio independente das interações políticas que ocorra na elaboração e escolha do instrumento.

Em segundo plano encontra-se o lado político, onde o instrumento carrega em si as relações de poder, o jogo político, preocupações ideológicas, interesses e cultura que o indivíduo irá influenciar e inserir no instrumento de planejamento. Sendo o instrumento, portanto apropriado pelos atores, sendo assim, os instrumentos públicos de gestão adquirem a denominação “Técnico/Social”, a medida que este carrega tanto características políticas em sua elaboração e escolha, porém não deixando de levar em consideração o domínio autônomo do instrumento.

Nesse sentido, os instrumentos geram efeitos contrários aos seus objetivos iniciais à medida que sofrem reajustes conforme a apropriação dos atores. Em outras palavras, ao passo que ideologias, crenças, interesses, cultura, dentre outros, passam a interferir e integrar o instrumento, esse foge dos objetivos previamente retratados. Dessa maneira, conforme relatado por Archipavas, (2016, p. 72), “os instrumentos podem ser observados a partir de sua inercia e relativa autonomia, que lhes conferem vida própria”.

Diante disso, o PPA, LDO e LOA constituem instrumentos que abandonaram seus objetivos iniciais, sendo levadas em consideração as relações de poder que exprimem força de atuação autônoma. Desse modo, as apropriações por parte dos atores e a configuração técnica do próprio instrumento geram dois efeitos: um voltado para a racionalidade técnica e autônoma do instrumento, independente de anseios de grupos sociais; e o efeito social do instrumento que detém a interferência direta dos atores envolvidos em sua elaboração. Os dois efeitos serão tratados posteriormente nessa pesquisa.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa apresenta-se como um estudo de caso a ser aplicado no município de Candeias – MG, utilizando abordagem qualitativa para o desenvolvimento deste trabalho. Tal abordagem analisa os mínimos processos através do estudo das ações sociais grupais ou individuais, abrangendo abordagens interpretativas e naturalísticas dos assuntos. Filho (2014) afirma que o pesquisador qualitativo investiga coisas em seu ambiente natural, buscando interpretar fenômenos ou dar sentidos, segundo o significado que as pessoas atribuem. A pesquisa qualitativa, portanto, associa a coleta de dados, análise de textos e observação direta do tema analisado.

3.1 Coleta de Dados

Foi utilizado para realização deste trabalho análise de dados obtidos de maneira indireta, ou seja, o que Gil (2008) vem a chamar de “registros cursivos”, que se apresenta, em documentos, tais como livros, documentos elaborados a partir de agências governamentais, registros estatísticos, relatórios, entres outros. Nessa etapa foram escolhidos documentos públicos, além da análise de diagnóstico e proposições em apoio a elaboração do PPA 2018-2021, elaborado pelo Programa de Internato em Administração Pública e Gestão Municipal – PRINAGEM.

Em seu caráter descritivo buscou-se detalhar e ilustrar a complexidade da elaboração dos principais instrumentos públicos de gestão, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentarias e Lei Orçamentaria Anual, investigando-os a partir da teoria da instrumentação da ação pública. De acordo com Gil (2002, p. 42):

“As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.”

A coleta de dados constituiu-se na identificação de elementos fundamentais que foram o basilar para responder o objetivo da pesquisa. Para iniciar a realização desta investigação, foram feitas pesquisas em bases de dados já publicados a respeito de como tem se tratado a gestão municipal no Brasil, além de buscar compreender a partir da teoria da instrumentação da ação pública como essa influencia os instrumentos públicos de gestão. Em um segundo momento, foi realizado um encontro com representantes de organizações e da sociedade civil da Cidade de Candeias – MG, onde foram realizados 4 grupos focais em que foi discutido

temáticas pré-estabelecidas (Anexo 1), afim de captar informações através da discussão participativa de um grupo de indivíduos selecionados (Tabela 4), reunidos em um mesmo local e tempo (KINALSKI, 2016).

O Grupo focal visa valorizar a integração discursiva que os participantes e a equipe mantêm durante a realização da técnica. Sendo as discussões focadas em tópicos específicos e diretivos pré-estabelecidos (Anexo 1), a técnica utilizada propicia a troca de opiniões, saberes e conhecimentos entres os participantes. Ela também busca, portanto, instigar discussões e elaborar táticas grupais para resoluções de problemas e transformar realidades, potencializando o protagonismo dos participantes para que, à medida que dialoguem, construam os resultados da pesquisa coletivamente (KINALSKI, 2016).

Além do mais, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas (Anexo 2) com representantes do poder público local (Tabela 3), que permitiram compreender como os gestores públicos utilizam dos instrumentos de gestão, visando elucidar a problemática que o estudo apresenta.

Por fim, foi realizada a interpretação e análise dos dados coletados, que, para Gil (2008), consiste em resumir os dados de forma que permitam fornecer respostas ao problema proposto para a investigação.

Tabela 2 – Tabela contendo fontes de dados utilizadas para a realização do trabalho. (Continua)

Tipo	Fonte	Conteúdo
Diagnóstico e proposições em apoio a elaboração do PPA 2018-2021	Diagnóstico realizado pela Fundação João Pinheiro através do Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal -PRINAGEM	O presente diagnóstico realiza uma análise para o município mineiro de Candeias. O trabalho aborda temas relacionados à administração pública como gestão municipal, saúde, meio ambiente e saneamento básico, geração de renda, total de empregos, exportações, ambiente institucional municipal e finanças públicas.
Grupos Focais	Realizado pelo Grupo de Pesquisa de Gestão Integrada do Território, do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, na cidade Candeias - MG.	Grupos focais realizados com perguntas semiestruturadas (Anexo 1), e coordenadas a fim de obter informações de caráter estratégico para proposições para o PPA, LDO e LOA da cidade de Candeias, além de buscar o resgate histórico junto a sociedade civil, bem como a expectativa para futuro do município.

Entrevistas Semiestruturadas	Realizadas pelo autor do trabalho na cidade de Candeias - MG.	Entrevistas realizadas contendo perguntas semiestruturadas (Anexo 2), relacionadas a temáticas de administração municipal, elaboração e escolha de instrumentos públicos de gestão, participação dos atores sociais nas decisões locais.
Dossiê Candeias	Prefeitura Municipal de Candeias / Departamento de Cultura	Apanhado de informações sobre a história do surgimento de Candeias, além de elencar diversos dados relacionados a áreas específicas da administração pública local.
Índice Mineiro de Responsabilidade Social	Fundação João Pinheiro	Dados quantitativos sobre o Município de Candeias - MG
Data Viva	Governo de Minas Gerais / FAPEMIG	Dados quantitativos sobre o Município de Candeias - MG
Documentos Publicados	Livros, periódicos, revistas, fontes de dados virtuais.	Dados já públicos que colaboram com o tema pesquisado

(Conclusão)

Fonte: Do autor (2018).

3.2 Caracterização dos participantes das entrevistas

Com a finalidade de contribuir com a compreensão a respeito de quem foram os entrevistados, tem-se a tabela 3 que os descreve conforme sua escolaridade, suas atuações profissionais, seus cargos e a duração, e sua relação com a organização as quais pertencem:

Tabela 3 – Entrevistados da pesquisa (Continua)

Entrevistas				
Entrevistados	1 - P. H. S	2 - S. O. M	3 - D. F.	4 - D. F. F.
Data da entrevista	11/05/2018	11/05/2018	18/05/2018	18/05/2018
Tempo de Entrevista	1 hora e 3 minutos	1 hora e 9 minutos	1 hora e 11 minutos	1 hora e 11 minutos
Local de realização da entrevista	Prefeitura Municipal de Candeias	Prefeitura Municipal de Candeias	Câmara Municipal de Candeias	Câmara Municipal de Candeias
Organização	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	Câmara de Vereadores; Rotary Internacional	Câmara de Vereadores; Representante comunidades rurais
Escolaridade	Superior Completo	Superior Completo / Mestrado incompleto	Superior Completo	Técnico completo

Atuação Profissional	Bacharel em Direito e Técnico em Contabilidade	Administrador Público	Engenheiro Eletricista; Comerciante Correspondente Bancário e Corretor de Imóveis	Técnico em contabilidade; Comerciante
Cargo	Controlador Geral Atualmente; Já foi Tesoureiro, Secretário da Fazenda, Contabilidade, Secretário de Administração, além de trabalhar em outros municípios	Secretário de Administração e Planejamento; Secretário de Obras e Transportes e Secretário de Desenvolvimento Rural e Agropecuário	Vereador	Vereador
Duração no Cargo	22 anos	1,5 anos	1,5 anos de Vereador; 30 anos de Rotary Internacional	17,5 anos como Vereador
Relação com o município	Nascido na cidade vizinha Campo Belo, e residente atual do município de Candeias. Relações políticas para o cargo que ocupa.	Nascido e criado no município, com relações políticas para o cargo que ocupa.	Nascido e criado no município	Nascido e criado no município

(Conclusão)

Fonte: Do autor (2018)

3.3 Caracterização dos participantes dos grupos focais

Com a finalidade de contribuir com a compreensão a respeito de quem foram os participantes dos grupos focais, tem-se a tabela 4 que os descreve os participantes e organização que representa.

Tabela 4 – Participantes dos grupos focais (Continua)

Participantes	Instituição
S. C. A. S.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
S. M. F.	Secretaria Municipal de Assistência Social
A. M. R. A.	Escola Estadual Presidente Kenedy
D. Q. A.	Escola Estadual Presidente Kenedy
J. A. D. V.	Universidade Federal de Lavras

M. F. S.	Irmandade do Rosário Alto Cruzeiro
L. C. R. S.	Irmandade do Rosário Alto Cruzeiro
S. F. S.	Departamento de Cultura
T. G. S.	Corporação Musical Nossa Senhora das Candeias
D. M. G.	Conselheiro, Assistência Social
I. M. A. M.	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer
M. A. R.	Hospital Carlos Chagas
L. C. B. F.	Escola Municipal Erasto de Barros
B. B. S.	Sindicato do Produtor Rural
S. A. S.	CRAS
U. M. J.	Associação Comunitária São Francisco de Assis
I. A. S.	Associação Comunitária São Francisco de Assis
A. R. L.	Técnico Agrícola, Prefeitura
D. F. F.	Vereador
S. A. V.	Associação Rural Chapadão
A. C.	Associação Rural Chapadão
I. V. P.	Associação Rural Chapadão
E. F. F. A.	Universidade Federal de Lavras
R. K. M.	Universidade Federal de Lavras
S. P. C.	Universidade Federal de Lavras
G. M. F. O.	Universidade Federal de Lavras
T. V.	Universidade Federal de Lavras
R. P. S.	Associação de Capoeira
P. H. S.	Prefeitura Municipal

(Conclusão)

Fonte: Do autor (2018)

Para tanto, os participantes foram divididos em 4 grupos para a realização dos grupos focais, onde cada grupo foram discutindo temáticas pré-estabelecidas (Questionário em anexo) para a compreensão da realidade local atual e futura da cidade de Candeias, Minas Gerais.

Tabela 4 – Grupos focais

Grupo Focal	Mediador	Data	Local	Duração Média dos Grupo Focal
1	E. F. F. A.; S. P. C.	22/08/2017	Sede Rotary Club de Candeias	1 hora e 39 minutos
2	G. M. F. O.; T. V.	23/08/2017	Sede Rotary Club de Candeias	1 hora e 28 minutos
3	R. K. M	24/08/2017	Sede Rotary Club de Candeias	1 hora e 25 minutos
4	P. H. S.	25/08/2017	Sede Rotary Club de Candeias	1 hora e 25 minutos

Fonte: Do autor (2018)

3.4 Análise dos Dados

A análise dos dados desta pesquisa foi realizada respeitando o problema de pesquisa proposto: Como os instrumentos públicos LDO, LOA e PPA elaborados no município de

Candeias/MG interferem na ação pública municipal? Segundo Gil (2008), a análise de dados tem por objetivo sintetizar e organizar os dados de forma que estes proporcionem o fornecimento de resposta ao problema de pesquisa deste estudo. Buscou-se interpretar os dados, dando respostas com sentido mais amplo, interligando a revisão literária com os dados obtidos. Portanto, todo o material coletado foi submetido a análise de dados cautelosa a fim de entender e interpretar o conhecimento e os dados explícitos e implícitos das falas dos colaboradores da pesquisa.

A princípio, foram realizados 4 grupos focais com representantes de instituições do município de Candeias, onde foram gravadas as dinâmicas, sendo gerado um quadro único com o diagnóstico local. Posteriormente foram realizadas entrevistas com representantes do poder local, estas foram gravadas para que pudesse ser realizada posteriormente a transcrição dos áudios para a eventual análise dos mesmos, sendo respeitados na íntegra e de maneira fidedigna as falas dos colaboradores. Em segundo plano, foram realizadas as leituras dos dados, determinando as relações existentes entre as falas dos entrevistados, detectando as falas que colaboraram umas com as outras e aquelas que divergiram em possíveis concepções. Por fim, foram organizados os dados coletados em forma de entrevista e documentos encontrados, relacionando-os com a teoria discutida no referencial teórico que embasa este estudo, com a finalidade de responder o problema de pesquisa e atender os objetivos da mesma.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Caracterização de Candeias/MG

O município de Candeias é um dos 853 municípios do estado de Minas Gerais, possuindo população, no ano de 2016, de 15.128 habitantes. Destes, 79,29% da população vivia na área urbana do município. Conta com área territorial de 720,67 Km², sendo a densidade de 20,99 habitantes por Km² (IMRS, 2018). Apresentava, no ano de 2010, o Produto Interno Bruto no valor per capita de R\$13,1 mil, ocupando a 237^o colocação no ranking dos municípios de maior PIB do estado (DATAVIVA, 2018).

O município de Candeias/MG, portanto, está localizado na região Oeste do estado, apresentando limites territoriais com os municípios de Campo Belo, Camacho, São Francisco, Oliveira, Cristais, Santana do Jacaré e Formiga.

Tabela 5 - Caracterização do município de Candeias e sua Inserção nas diferentes regionalizações do estado de Minas Gerais em 2016.

Inserção de Candeias nas diferentes regionalizações do estado	
Mesorregião	Oeste de Minas
Microrregião	Campo Belo
Região de Planejamento	Centro Oeste de Minas
Territórios de Desenvolvimento	Oeste
Microterritórios de Desenvolvimento	Campo Belo
Região ampliada de Saúde (Macrorregião)	Oeste (Divinópolis)
Região da Saúde (Microrregião)	Santo Antônio Do Amparo / Campo Belo
Polo Regional da Secretaria de Educação	Sul
Superintendência Regional de Ensino	Campo Belo
Superintendência Regional da Fazenda	Varginha
Unidade Regional de Conservação	Sul de Minas
Administração Fazendária	Campo Belo
Comarca	Candeias
Região Integrada de Segurança Pública	6ª RISP
Batalhão	8º BPM
Delegacia	4ª DRPC (Campo Belo)
Regional da SEDESE	Divinópolis

Fonte: IMRS, 2018.

Candeias conta com vasta área territorial, na qual apenas 4,4 Km² pertencente ao perímetro urbano, sendo o restante de zona rural. Tendo, portanto, potencialidade econômica voltada para as atividades de agricultura, desde a agricultura familiar até médio e grande produtor. Apresenta como monoculturas o cultivo do café, milho e soja; a soja ganha destaque e tem o seu cultivo se espalhado por algumas regiões do município.

Em meados de 1990, o município teve o auge da exploração de granito, sendo marcada pelo alto potencial econômico resultante da extração. Nessa época o município se desenvolveu, principalmente através de políticas públicas voltadas para a infraestrutura e desenvolvimento municipal. Entretanto, com o término da exploração, a cidade ficou apenas com resíduos e queda na arrecadação financeira. A região contava com extensa área de vegetação, que foi devastada com a exploração do granito, modificando a paisagem natural e interferindo na preservação de nascentes. Posteriormente, foram realizadas revitalizações florestais nas áreas devastadas, como tentativa de minimizar os danos causadas pela exploração.

Candeias, por ter ampla área territorial, conta com grande biodiversidade, apresentando inúmeras riquezas naturais e hídricas na região, tendo potencial turístico agroecológico. A cidade conta com pontos turísticos diversos, entre esses a Usina, Tombo (Cachoeira), Cavernas e Pedra do Lençol. Contudo, o turismo ainda não é explorado na região.

4.2 Caracterização Histórica

Os primeiros relatos de origem do município se dão por meio da invasão de terras devolutas nas quais viajantes, entre eles Domingos Tendais, teriam acampado nas redondezas do chamado morro Três Irmãos, que está situado a leste do atual município de Candeias, nas imediações da divisa com o município de Camacho, tendo por objetivo a demarcação de terras onde foram descobertas novas minas. Os viajantes, por sua vez, levaram daquele lugar notícias da existência de uma árvore, de folhas brilhantes, que existia naquela região, dando origem ao nome do município.

No ano de 1766, o Alferes Domingos Tendais, por intervenção do juiz Pe. Salvador de Godoy Passos, confirmada pelo El-Rei Dom José, de Portugal, tomava posse judicial de suas terras no antigo pouso das “Sete Lagoas”. Sentença concedida na data de 18 de outubro de 1754, tendo o período de quatro anos para demarcação desta sesmaria.

No entanto, apenas por volta do século XVIII é que Candeias foi povoada por fugitivos do fisco³. Cita-se, contudo, em diversos documentos e petições de cartas de sesmarias, que naquela região transitavam bandeirantes, tropeiros, negociadores e índios Cataguases. Por volta dos anos de 1787 data-se a construção de uma Capela em devoção a Nossa Senhora das Candeias, sobre terras doadas pelo Alferes Domingos Tendais, iniciando de fato o povoado que deu origem a cidade atual.

A doação do patrimônio para a construção da Capela teve como grande incentivadora a esposa de Domingos Tendais, a senhora Maria Ramos Branca. Ela fez com que se registrasse o cumprimento de uma promessa realizada em seu testamento, onde descreve que seja realizado seu desejo de dar uma esmola de três oitavas de ouro para erguer o templo, além da doação de cortinas de chita para o trono de Nossa Senhora das Candeias.

Todavia, o templo tinha sobre título o nome de “Ermida”, na qual se tratava de uma capela particular, referente ao Alferes Domingos Tendais, que periodicamente deveria renovar a licença junto ao Bispo. Para que a capela fosse pública, era necessário a licença do Bispo, que só viria a conceder a requerida licença a partir do momento em que fossem doadas terras para o santo ou a santa da devoção. Data-se, portanto, que a Ermida foi construída entre o período de 1767 e 1769. Entretanto, foi no episcopado de Dom Bartolomeu Manoel Mendes dos Reis, na figura de seu procurador, o Reverendíssimo Dr. Francisco Xavier da Rua, que se deu a

³ Fisco: Destinação de recursos financeiros para a manutenção do Estado ou mesmo manutenção do Rei/Príncipe

provisão de uso da capela de Nossa Senhora das Candeias, sendo expedida em 28 de janeiro de 1775. Com a construção da capela, nesse período, foram surgindo casas, estabelecimentos comerciais e daí em diante se dá o surgimento, de fato, do povoado, hoje denominado Candeias.

(Referencias do Dossiê de Candeias/MG)

4.3 Análise das representações no poder local

Conforme apresentado no referencial teórico desse trabalho, para tratar de instrumentos públicos de gestão, se faz necessário caracterizar o município no qual o instrumento está inserido. Conforme já mencionado, o território surge através da apropriação e dominação social, onde ocorrem as relações de poder, oriunda dos esforços dos atores para a formação de uma representação e sua apropriação do território (ARCHIPAVAS, 2016).

No entanto, não se deve confundir o território com a mera materialidade do espaço, mas compreende-lo a partir da apropriação (no sentido simbólico) e o domínio (no sentido político-econômico) em um espaço territorial partilhado com toda sociedade. (ARCHIPAVAS, 2016). Sendo assim, podemos compreender o território através da construção histórica local e simultaneamente a partir da construção social, que traz no seu cerne as relações de poder local, aqui em específico a apropriação e dominação do território, que envolve todo espaço e sociedade.

O termo “local”, que utilizamos para o início da discussão da presente pesquisa, se remete ao Brasil como um todo, na esfera do município, no qual será de fato exercido o poder, seja ele na prefeitura, câmara municipal e nas variadas organizações sociais que compõe a sociedade local (Silva, 2009). Deste modo, as relações de poder existentes não devem ser identificadas apenas como poder político, mas como poder social, cultural, econômico e simbólico.

O poder local, portanto, pode ser compreendido, assim como Silva (2008 e 2009) argumenta, de forma que este não se faz apenas pelo recorte territorial localizado e localizável, entretanto, sobre um espaço territorial que apresenta histórias e memórias próprias, identidades culturais e práticas políticas determinadas que levaram ao desenvolvimento de uma sociedade. É preciso, também, levar em consideração a pluralidade de poderes dos grupos locais, que hora se associam, hora se digladiam a depender do momento e objetivo que se almeja.

Esses poderes locais, podem ser observados nas entrevistas realizadas com representantes da Prefeitura e a Câmara municipal de Candeias. As relações pessoais, afinidades políticas e ideológicas fazem com que os atores sociais ocupem espaços de poder,

principalmente ao se tratar de cidades de pequeno porte. O entrevistado P. H. S deixa claro que as relações que sua família tem com o prefeito municipal resultam na possibilidade de estar ocupando um posto de chefia na administração municipal, “[...] meu pai sempre viveu nesse meio público e acabou [...] tive uma influência nesse sentido né, da minha família já se envolver em questões políticas [...]”.

Quando se analisam as relações de poder em âmbito local, é fácil perceber os confrontos e processos de aliança entre os atores sociais (SILVA, 2009). Principalmente ao analisar os atores que ocupam os cargos de confiança dentro dos órgãos públicos, visto que são cargos delegados a pessoas de confiança do gestor e que muitas das vezes serão ocupados por atores que estão associados ideologicamente, politicamente, ou mesmo que tenham relações de dependência com o mesmo. Entretanto, nota-se que na cidade de Candeias, por mais que notoriamente existam as relações de poder, a gestão procura realizar as ações locais não apenas voltada para as questões políticas, mas também a partir de um olhar mais técnico sobre a gestão pública, a “[...] administração hoje ela não pode ser só política, ela tem que ser uma administração bastante... é... profissional” (S. A. M).

Contudo, as relações sociais são de suma importância dentro de um município, principalmente para fazer com que as demandas de grupos sociais sejam atendidas por políticas públicas. Marques (2006) entende que as demandas sociais estão representadas por um conjunto de atores, que apresentam instrumentos de poder que pleiteiam os processos políticos, principalmente quando se trata de distribuição de benefícios.

Os grupos sociais, portanto, buscam ocupar posições de destaque dentro da sociedade, em específico, posições de poder, para que suas demandas sejam atendidas. Dentro da própria Câmara dos Vereadores do município, percebe-se a presença de entidades representadas pelos pares. Uma das entidades identificadas foi o “Rotary”, que é uma organização que tem por objetivo unir voluntários para prestação de serviços em prol do bem-estar social. Através dessa atuação na sociedade, um representante da entidade conquistou uma vaga no legislativo, fazendo com que as demandas de sua organização estejam mais próximas das instâncias de tomada de decisão municipal, “[...] fiz muitos trabalhos voluntários aqui e com o gosto da política e um pouco da credencial por ser conhecido como voluntário eu uni as duas coisas e me lancei candidato[...]” (D. F.).

Além do mais, o município de Candeias, por apresentar uma vasta área territorial rural, conseqüentemente, demanda por mais serviços públicos nos quais a representatividade daqueles que residem nessas áreas encontrem-se concebidos na Câmara. O entrevistado D. F. F., morador e representante dessas comunidades, demonstra que a influência do cargo ao qual ocupa, faz

com que tais demandas sejam atendidas por políticas públicas afirmando que: “[...] na minha comunidade, consegui através da SEDRU (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana) é, poços artesianos que serviram as comunidades lá, hoje todo mundo tem água em abundância lá na zona rural [...]”.

A crescente disparidade de poder entre os principais atores na sociedade vem fazendo com que as representações de grupos sociais de minorias tenham cada vez menos lugar nos espaços de poder, o que é ocasionado pela desigualdade econômica (MARQUES, 2006). Nos últimos anos, para conseguir ocupar uma cadeira no legislativo municipal é necessário o investimento financeiro para conseguir tal feito, “[...] hoje poder financeiros tá mandando muito [...], porque ai nos pleitos eleitorais tá ficando até difícil concorrer, porque pessoal que tem um poder aquisitivo maior eles compram mesmo [...]” (D. F. F.). O poder financeiro, dessa forma, faz com que atores sociais que não tem atuação no município cheguem a ocupar esses espaços, atuando de forma a interferir nos instrumentos de gestão perante seus princípios ideológicos, culturais, pessoais, dentro outros.

Levando em consideração que o poder local fica nas mãos das elites, onde os atores políticos são sempre os mesmos, as representações nos espaços públicos de poder são marcadas pelas desigualdades de riqueza, conhecimento e status presentes na sociedade (MARQUES, 2006).

4.4 Instrumentos

Com o novo arranjo institucional brasileiro pós 1988, os municípios se tornam constitucionalmente autônomos, ampliando o poder de decisão, além de repasses oriundos de arrecadações financeiras aos mesmos. Conquistam, portanto, o poder da auto-organização, o poder de elaborar suas próprias leis orçamentarias e de planejamento dentro de cada município (TOMIO, 2005). Assim, foram introduzidos instrumentos de suma importância para o planejamento de curto, médio e longo prazo para o desenvolvimento municipal.

Os instrumentos de auto-organização passam a ser de suma importância para o planejamento e para o ordenamento municipal, além de tornar alvo de disputa pelo poder dentro de organizações políticas locais. Tais instrumentos serão elaborados por atores sociais e políticos, tendo por objetivo atuar de maneira direta sobre a realidade territorial em que se encontra. Pode-se dizer, dessa forma, que os instrumentos são mais que instrumentos técnicos e burocráticos de gestão, eles carregam aspectos políticos que participam e interferem na gestão municipal, levando em consideração que na elaboração desses instrumentos os atores irão

inserir diretrizes que atendam às suas demandas. Fica evidente a interferência dos atores nos instrumentos, de modo que os atores levam suas demandas para os “[...] planejamentos e querem colocar isso dentro do orçamento, querem executar isso [...]” (P. H. S); essas demandas surgem da sociedade e, através da visão e interferência do ator, chegam ao instrumento de gestão.

É possível constatar, portanto, que os instrumentos não são neutros, à medida que a interpretação que se dá por parte dos atores sobre as políticas públicas está carregada de aspectos relacionados a questões culturais, ideológicas, políticas, partidárias, além da própria configuração do instrumento que atuará de forma autônoma na gestão. (ARCHIPAVAS, 2016). Os entrevistados corroboram com este argumento quando afirmam que as administrações colocam dentro dos instrumentos demandas da sociedade, ações e projetos ideológicos, o que se faz concluir que os instrumentos carregam aspectos políticos em sua configuração.

Desta forma, a ação pública se instrumentaliza a depender do modo que os problemas públicos são tratados, levando em consideração quais instrumentos serão utilizados e a escolha destes para operacionalizar a ação governamental. Entretanto, não se deve compreender apenas as razões que levaram a escolha, mas considerar os efeitos e os resultados gerados por ela (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012. ANDRADE; VALADÃO, 2017). A ação governamental, desta maneira, visa a execução de serviços públicos, garantindo o atendimento de serviços e políticas públicas a toda sociedade. Portanto, cada administração apresentará um modo de tratar a coisa pública a depender de aspectos e fatores históricos, culturais e políticos (PEREIRA, REZENDE, 2017).

As mudanças ocorridas no ordenamento político/administrativo, como meio de democratizar os espaços de participação popular nas decisões, envolvendo principalmente os níveis locais, além de obrigar as administrações públicas a planejar suas ações, não tiveram tanto êxito ao tratar da participação popular nos debates e agendas dentro dos municípios. Por mais que se busque a participação popular nas decisões que envolvam o município, “[...] não há tanta participação não, mas são convidados sim a participar ” (D. F. F). Contudo, a população se exime, deixando as decisões apenas para as autoridades locais. “[...] participação popular é muito, é mínima, mínima mesmo, a gente convida o pessoal, mas chega lá tá mesmo só o pessoal da administração [...]” (D. F. F.).

As administrações públicas locais buscam a participação de organizações sociais para que se envolvam, “[...] manda convite para a entidade mandar representantes, nas audiências, na, nas reuniões, e isso eu acredito, acredito não, tenho certeza que todas as entidades são, são convidadas[...]” (D. F.). Porém, muitas se eximem, comparecendo apenas quando convocadas

ou mesmo quando necessitam de serviços públicos para a resolução de suas demandas, “[...] principalmente quando elas são negativas, trazem pra prefeitura, pra gente tá tentando arrumar algum, algum caminho, alguma solução” (P. H. S).

Entretanto, por mais que não exista participação de forma efetiva para a consolidação do instrumento público de fato, por outro lado observa-se a consolidação do planejamento no município. É preciso ordenar as ideias e planos da gestão para o município, visto que os “[...] instrumentos são fundamentais justamente pra isso, a gente precisa dar uma lógica pra isso, uma lógica de execução [...]” (P. H. S). Dessa forma, é possível ter a base do que se pretende e como serão feitas as ações. Vale a observação de que o planejamento historicamente consolidado no município de Candeias, nos últimos anos, vinham sendo “[...]basicamente o famoso ‘copia e cola’ mesmo. Passando de gestão pra gestão [...]” (P. H. S). Era realizado sem muitos critérios, “[...]quase que na obrigatoriedade, entendeu, quase que na obrigatoriedade, copiando, copiando leis, copiando ações [...]” (S. A. M). Nesse quadro, introduzia-se dentro destes alguns pontos em específico que seriam as demandas do momento.

Os instrumentos públicos, desta maneira, devem respeitar normas constitucionais vigentes, além disso, no planejamento, a própria configuração do instrumento norteia a escolha e o modo como será utilizado, para atender as estratégias e ações governamentais (PEREIRA, REZENDE, 2017). Os instrumentos apresentam por pressupostos, assim como afirma Paes de Paula (2005), o envolvimento da população nos mecanismos de decisão, porém, o que se observa é que por mais que se abra espaço para participação da população, essa não se envolve nas decisões comuns do município. Demonstra-se que um grande desafio para o município é buscar meios de participação popular, para atender a configuração desses instrumentos.

4.5 Instrumento pela vertente técnica

A administração pública vem se desassociando com o tempo da gestão voltada para política e caminha para a gestão na vertente técnica administrativa. O conceito atual de administração pública no Brasil vem mudando a medida que gestores públicos “novos” se inserem na administração, trazendo consigo modelos e concepções inovadoras de gestão. A administração não pode ser apenas política, tem que ser uma administração técnica, onde “[...] a maioria das administrações tão chegando à conclusão que não tem como administrar politicamente” (S. A. M). Observa-se, dessa maneira, a necessidade de mudar a forma que se trata a administração pública.

Dentro da administração pública, quando se trata de instrumentos de planejamento, esses se configuram pela sua tecnicidade, fazendo com que atores respeitem o cumprimento de sua obrigatoriedade técnica e legal. A elaboração de tais instrumentos se torna uma tarefa muito complexa, “[...] porque são coisas muito técnicas e muita das vezes é a gente que abre essa discussão para os secretários, até próprio para a população [...], e o anseio da população, e até mesmo o anseio do secretário ele esbarra na parte técnica [...] desses instrumentos tanto PPA, quanto LOA, como LDO” (S. A. M). Compreendendo, portanto, que a elaboração dos instrumentos, deixa de ser mera ficção a partir dos anos 2000 e volta-se para estar “[...] acompanhando, de tá prestando conta, de tá fazendo avaliações periódicas, tanto pra cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto pra cumprimento mesmo de gestão” (S. A. M).

Foi com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 que os instrumentos públicos de gestão começaram a ser implementados de fato nas administrações públicas. Entretanto, ao tratar da elaboração desses, deve se respeitar alguns princípios. O entrevistado S.A.M. afirma que existem “[...] três áreas dentro da administração pública que elas são praticamente obrigatórias num planejamento: saúde, educação e assistência social. Tem que cumprir os programas que o governo coloca à disposição dos usuários [...]” (S.A.M). Sendo o instrumento moldado não na concepção do ator, mas moldado perante a concepção e as condicionalidades que os instrumentos impõem e que tem de serem cumpridas.

A elaboração do instrumento vai ser guiada pela configuração que o próprio instrumento apresenta. Todavia, observa-se que a formulação do instrumento não tem muita maleabilidade, visto que já são dados alguns fatores técnicos a serem seguidos. Porém, é possível “[...] implementar algumas ações diferentes, [...] mas tem algumas linhas que têm que serem seguidas, inclusive por questões, [...] não só financeiras no sentido de valor, mas no sentido de fontes [...] de recursos que serão destinados para áreas específicas” (S. A. M).

O entrevistado S. A. M descreve muito bem que os instrumentos são guiados mais pela tecnicidade do que pela ação do ator. Ele discorre sobre a situação com a seguinte passagem: “[...] tão construindo um ginásio. Pra quê? Nós não queremos ginásio, não! Queremos é um posto de saúde no nosso bairro. Mas são recursos. As fontes já são direcionadas para aquela ação, então não tem muito o que fazer em determinadas áreas”. A configuração dos instrumentos e legislações a serem seguidas fazem com que, na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal, sejam moldados atrás das obrigações legais e não por influência dos atores que as elaboram.

Os instrumentos municipais de gestão, aqui em específico o PPA, LDO e LOA, são os instrumentos de organização local, os quais, por consequência, são os mais próximos do cidadão, principalmente quando se trata de municípios de pequeno porte. Nestes casos, pode-se dizer que há um contato direto com o prefeito: “[...] assim vou falar do prefeito porque é o decisor a nível municipal, [...] tem que colocar na balança se as ações dele tão sendo muito pessoais ou tá sendo assim [...] de uma forma que tá respeitando as ações e tá entendendo que é interesse público [...]” (P. H. S.). Desta forma, considera-se que as demandas populares são importantes para os instrumentos. Porém, deve ser ponderada a interferência do gestor para que o instrumento esteja cumprindo seu papel e que atenda a todos de maneira igualitária.

Para a formulação desses instrumentos, assim como prevê a própria LRF, a participação popular é necessária, mas no município ainda não se tem um modelo concreto que permita a participação na sua formulação, “[...] como que a gente vai poder envolver essas pessoas, envolver esses atores que tão no município [...]” (P. H. S.). Porém é necessário considerar que quando se chama a população para o debate do que são as demandas locais, “[...] o anseio do cidadão ele vai esbarrar na parte técnica, então nós temos que ter um certo cuidado de implementar essa questão [...] da participação popular, não podemos proibir, não podemos vetar” (S. A. M). Em contrapartida, não se pode causar a frustração no cidadão, a medida que por mais que ele leve sua demanda, essa não será necessariamente atendida, visto que a parte técnica do instrumento não permite que o gestor insira a demanda ao planejamento.

Todavia, os instrumentos têm por concepção abordar as metas, ações, projetos e objetivos que a administração pretenda realizar. Dentre estes, o PPA é o que apresenta de forma mais abrangente onde se definirão políticas de médio e longo prazo. Em contrapartida “[...] o PPA muita das vezes ele talvez seja o instrumento que mais frustra uma administração” (S. A. M). Deve ser levado em consideração que as transferências que são repassadas para os municípios, não aquelas constitucionais que são repassadas automaticamente, mas, aquelas de fomento de projetos que foram inseridos no PPA, estarão ligadas e condicionadas as ações do governo federal: “[...] 90% da implementação dos seus projetos do PPA vai depender de ações do governo. Se o governo não estiver com aquelas ações, você não consegue implementar aquilo no seu PPA” (S. A. M). Ou seja, os projetos que constam nos PPA’s dependem de transferências governamentais para sua implementação. Se os projetos do município não estiverem em consonância com o governo federal, a probabilidade é da não execução dos projetos. Por isso há frustração dos atores quanto ao PPA.

Vale destacar também que os instrumentos são autorizativos, não impositivos, ou seja, não quer dizer que se os projetos, metas, objetivos, colocados pelos atores nos instrumentos

serão cumpridos. Para isso é necessário a autorização do executivo para tal. No entanto, a autorização para realização de projetos está tanto na área técnica, que observará se existe a possibilidade de colocar o projeto em execução, observando as condicionalidades que o guiam, quanto na área dos atores sociais/políticos de outras instâncias de poder, assim como destaca o entrevistado S. A. M:

[...] se você não tiver um apoio político, se você não tiver uma vontade política da união, mesmo do estado, através do governo, através do (eu nem vou dizer do presidente), são os deputados e os gestores lá nos ministérios, se você não tiver essa parceria e não tiver essa boa vontade [...], eles preferem cumprir é, projetos que já tem, já são comprometidos, entendeu, com centros, vou nem falar município, com alguns centros de mais interesse [...].

Observa-se, assim, que não se conseguem recursos extra orçamentários para a realização dos projetos públicos a nível municipal, sem a interferência de atores externos a administração.

Já se tratando dos condicionantes para o cumprimento da elaboração da LOA, sabe-se que este instrumento deve seguir as diretrizes estabelecidas na LDO. O que se observa é a distância entre a elaboração da LDO e a execução da LOA, que acontece um ano após a elaboração da LDO, criando, portanto, uma distância muito grande entre os instrumentos, que interfere de forma direta na LOA. É na LOA que irá constar as ações de curto prazo do governo, ações voltadas ao gasto com pessoal, aplicação na área da saúde, na educação, entre outras metas que estão estabelecidas na LDO. Por isso deve haver consonância entre as duas. O quadro que se cria torna um pouco difícil conseguir cumprir as metas, à medida que o cenário em que foi elaborado as diretrizes não será o mesmo quando da elaboração e execução de fato das ações que serão tomadas no governo.

O planejamento desses instrumentos no município de Candeias deixa muito a desejar. Nota-se o empenho da administração em tonar o planejamento mais participativo e voltado para ações de longo prazo. Mas, historicamente, eles eram realizados sem muitos critérios, respeitando meramente a obrigatoriedade e copiando leis e ações de mandatos anteriores. “[...] não só planejamento orçamentário, mas o planejamento de políticas públicas, [...] como as políticas públicas, seja do governo estadual, federal ou mesmo a nível municipal, elas são construídas e são alocadas no município. Isso não existia [...] era esporádico mesmo [...]” (P. H. S). O que se tinha de planejamento eram as obrigatoriedades legais a serem realizadas.

É necessário a mudança de cultura dos gestores quanto ao modo de utilização dos instrumentos, a medida que muitos dos anseios dos próprios gestores acabem coincidindo com questões técnicas. Além da obrigatoriedade que deve ser respeitada, as condições impostas pelo instrumento são vistas como difíceis de serem executadas: “[...] não é fácil fazer um

planejamento no município, porque na teoria, a distância entre a teoria e a prática de execução e a do planejamento ela é bem mais distante do que se imagina [...]” (S. A. M). Constata-se que essas dificuldades impedem que a realidade seja atendida plenamente nos instrumentos.

É nítido que o histórico de planejamento vai influenciar na elaboração dos instrumentos públicos de gestão, e se tratando da cidade de Candeias –MG, essa não apresenta um histórico de planejamento municipal. Entretanto, há o esforço de planejar melhor as ações a serem realizadas, à medida que as receitas financeiras vêm decrescendo a cada ano, fazendo com que os gestores se conscientizem, realizando planejamento o mais próximo da realidade possível. O entrevistado S.A.M. corrobora com esta afirmação ao diz que “[...] não tem o luxo de ter estoque, não tem o luxo de poder contratar grandes volumes de... mesmo de serviço... tem que ser aos poucos [...]” (S. A. M). Medidas essas tomadas perante o contexto que os próprios instrumentos condicionam as ações dos atores.

Perante o cenário de recessão que se encontra o país, os municípios, a cada ano, vêm recebendo menos recursos financeiros, o que interfere de maneira direta nos instrumentos públicos. A questão central é que, por mais que se tenha um esforço para se cumprir o que foi planejado, sempre se esbarra na falta de valor financeiro suficiente para trabalhar as ações dentro do município. Fazendo que os atores trabalhem “[...] de acordo com as necessidades, aí em cima da necessidade vê o que que é que tem de recurso e faz a prioridade. Aí cumpre em cima das prioridades, porque não consegue cumprir totalmente mesmo” (D. F. F.). A questão financeira, portanto, em municípios de pequeno porte, acaba se tornando um elemento chave para as decisões dos atores a nível local, visto que as demandas são colocadas nos planos, porém não se tem como colocar em prática. O instrumento acaba se moldando através das receitas ao invés de ser moldado pelas demandas.

Por fim, é notório que os anseios dos secretários de governo, que estão envolvidos diretamente na elaboração dos instrumentos, assim como do executivo municipal, apresentam suas demandas, metas, prioridades. Porém, quando elaborarem os planejamentos, seus anseios não serão atendidos, pois “[...] muita das vezes tecnicamente não está bom” (S. A. M). Ou seja, as demandas não se enquadram tecnicamente no instrumento. Ademais, outro gargalo encontrado é como acolher a participação popular, atendendo aos requisitos dos instrumentos, sem que se frustrate o cidadão. Visto que se “[...] ele levanta a mão numa reunião, numa audiência e fala, a gente ouve e anota, ele já entende que vai fazer” (S. A. M.).

4.6 Instrumento pela vertente política

Após tratar dos instrumentos pela vertente “técnica”, trataremos agora da segunda abordagem, a “politics” (política) dos instrumentos. Esta abordagem se configura através da escolha dos instrumentos, na qual o debate da escolha se encontra sobre os métodos políticos e cognitivos que levaram a ação dos atores a escolher determinado instrumento público. Deste modo, enfatiza-se a maneira como os instrumentos são elaborados, além de considerar os aspectos políticos e ideológicos que levaram a escolha do instrumento em detrimento de outro (ARCHIPAVAS, 2016).

Essa abordagem assume, portanto, a dimensão política da escolha do instrumento público, onde se reconhece os resultados produzidos perante a influência dos interesses e relações de poder. A questão central a ser retratada se relaciona aos critérios e processos da escolha do instrumento, a vista que esses critérios serão responsáveis pelo desenho de uma determinada política pública (ARCHIPAVAS, 2016).

A escolha dos instrumentos encontra-se na subjetividade de interpretações por parte dos atores sociais, em que a escolha não seguirá padrões funcionalistas para atendimento de demandas, visto que não existe soluções “pré-moldadas” para resoluções imediatas. Desta forma, a escolha é submetida a um processo intelectual, na qual as razões que levam os atores à escolha dependerão de diversos fatores, como interesses, regras a serem seguidas, relações de poder, cultura, ideologia, laços políticos, preferencias individuais, entre outros fatores que irão interferir na ação (ARCHIPAVAS, 2016; LASCOUMES e SIMARD, 2011).

Quando se leva essa perspectiva para dentro dos espaços de poder, é notório que os instrumentos carregam características dos atores sociais. Dessa forma, os atores irão levar para a elaboração ou escolha dos instrumentos suas demandas para que elas sejam atendidas. Para isso, a disputa por espaço e poder se torna evidente onde grupos sociais e atores buscam participar das decisões que se relacionem aos instrumentos de planejamento.

Ao se tratar do município de Candeias, pode-se analisar através dos relatos dos entrevistados que é nítido que, nas elaborações e escolhas dos instrumentos de planejamento municipal, os atores sociais que ocupam os espaços de poder apresentam suas metas, prioridades e objetivos para que esses sejam inseridos nos planos.

Entretanto, o que se observa é a dificuldade de os atores interferirem nos planejamentos, à medida que os planos, em sua magnitude, são altamente burocráticos e funcionalistas. Por mais que consigam colocar nos planejamentos suas visões, “[...] a gente tentou fazer aí o mais robusto, o mais complexo possível né, o mais representativo com várias demandas. Várias

informações que a comunidade nos passou[...]” (P. H. S.). Porém, os planos não chegam a serem cumpridos, à medida que as condicionalidades financeiras não permitem que tais ações sejam realizadas. Percebe-se que existe influência de atores nos instrumentos, mas o próprio instrumento condiciona a ação do ator a não realizar tais ações, baseados em fatores técnicos.

Em Candeias, a ação política dos atores está ligada diretamente a falta de recursos financeiros, sendo suas ações moldadas através de tal condicionante. “[...] as nossas finanças comportam isso. O que que a gente consegue financiar a nível municipal. Tem ações que a gente não consegue [...]” (P. H. S.). Este fato faz com que as escolhas partam a partir da análise de conjuntura que o município vive no momento. Devido à escassez de recursos, nunca é cumprido aquilo que foi planejado: “[...] o gestor, ele vai escolhendo as prioridades. Então, assim [...], tem dinheiro faz aquilo ali que é prioritário, e aquilo que é menos importante vai ficando de lado, né. Então nunca que é cumprido totalmente”. (D. F. F.)

Verifica-se que, por mais que “[...] nós colocamos várias diretrizes lá, até hoje eu não vi sendo cumprida nada do que a gente colocou” (D. F. F.). Nota-se que a falta do capital financeiro leva o gestor a optar por não cumprir as diretrizes estabelecidas. Portanto, o gestor público “[...] vai fazendo ali só o “feijão com arroz”. Porque é o que tem, né! As vezes o que sobra faz só o que precisa mesmo [...]” (D.F. F.). Tais ações são explicadas através dos processos cognitivos e políticos, que levam o ator a escolher o instrumento.

Os instrumentos são moldados a partir da realidade local, onde a geografia, cultura, história do município influenciará a ação do ator. Candeias, é uma cidade de pequeno porte, mas apresenta potencial econômico na agricultura e vasta área territorial pertencendo a zona rural. Diante deste fato, por “[...] ter uma zona rural gigantesca a gente tem demandas de estradas e sinais também na mesma proporção. E são demandas, assim, que são absurdas. Que é, pelo o nosso porte enquanto município, por questão de receita [...]” (P. H. S.). Não só a atuação do ator, mas a cultura e aspectos locais, acabam direcionando a escolha e elaboração do instrumento para que melhor se ajuste às demandas locais.

Outro importante instrumento dentro da administração pública local são os planos de governo que os atores apresentam em suas candidaturas. Esses planos carregam aspectos políticos e ideológicos do que se pretende implementar nos municípios. Contudo, é apenas no período de transição de governos que os atores terão “[...] contato com a equipe técnica da prefeitura, e você vai ver a real situação e vai ver se o seu plano de governo, que você se propôs a fazer no período eleitoral, se você já vai conseguir iniciar ele, de alguma forma [...]” (P. H. S.). Mas o que acontece na prática é que a partir do momento que se tem noção das reais

condições que se encontram o município, esses planos vão sendo deixados de lado. Implementa-se, portanto, apenas as prioridades que as gestões julguem necessárias.

Qualquer planejamento municipal parte do plano de governo, em especial o PPA, que é um plano de duração de médio a longo prazo. Em vista disso, até a construção efetiva do PPA, são diversas etapas para que se possa compreender “[...] até que ponto esse plano de governo é [...] executável ou não, ou quais cenários que a gente vai ter que criar pra que ele seja executado [...] e trazer outras demandas [...]” (P. H. S.). Por mais que exista um diagnóstico inicial das demandas da população, não se consegue fazer um diagnóstico representativo, à medida que o processo cognitivo e político influencia os atores na construção deste instrumento.

Quando se trata de plano de governo, o prefeito, na figura de gestor municipal, deixa entender que aquilo é uma coisa boa, visto que “[...] o pessoal tava pedindo! Pediram pra ele em reunião e tudo. Ele colocou no plano de governo pra executar [...]” (S. A. M). Na prática, muitas das vezes, não se tem condições de realizar determinados metas estabelecidas. Na construção e discussão do PPA, geralmente os técnicos da prefeitura “[...] sentam com o prefeito, sentam com ele e lançam mão inclusive desse plano de governo [...]” (S. A. M.). Ocorre que a maioria das propostas elencadas no plano de governo já são estabelecidas na execução normal da administração, onde volta-se para a parte técnica do instrumento. A maioria dos objetivos e metas do plano de governo já são contemplados com nomes diferentes tecnicamente.

Sendo assim, com base na realidade local, a cultura, ideologia e diversos outros fatores cognitivos do indivíduo influenciam o planejamento. As administrações buscam, dessa forma, a construção de planos de longo prazo, cujos os objetivos traçados devem ser interpretados através da escolha e os resultados que a escolha produziu. Dessa forma, visa propor

“[...] questão de longo prazo, propor coisas, mas, porém, devido [...] esse cenário ser recente e as pessoas não estarem acostumadas com esse tipo de participação e com visão de longo prazo, médio e longo prazo, a gente viu que se a gente avançasse em um planejamento de quatro anos já seria um passo gigantesco [...]” (P. H. S.).

Uma das alternativas utilizadas foi o atrelamento dos planos municipais aos planos e ações do governo federal, buscando criar ações que poderiam ser financiadas. O planejamento construído buscou fazer “[...] correlação com as ações que o governo federal vinha realizando, nos seus vários ministérios, suas várias secretarias, e a gente foi muito feliz nisso [...]” (P. H. S.). Trabalhando com ações correlacionadas, as chances de conseguir financiamento são muito maiores. Para isso foi utilizando de relações pessoais e políticas para compreender quais as prioridades do governo e como estas refletiriam na LOA deles quais ações seriam financiadas de acordo com a LDO e LOA. Desta maneira o município vem trabalhando projetos baseados

nas ações do governo, visto que existe recurso financeiro a nível federal para o financiamento destas.

Em suma, ao analisar os elementos constitutivos dos instrumentos de planejamento da cidade de Candeias, a abordagem que aqui intitula-se de “política” pode ser percebida em alguns casos relatados nas entrevistas realizadas. Entretanto, o que se nota é que a ação dos atores se condiciona e se volta a todo momento para a questão financeira do município, fazendo com que os instrumentos e escolhas deles estejam atrelados. Por se tratar de município de pequeno porte, as receitas financeiras são oriundas por sua totalidade pelo Fundo de Participação Municípios, não havendo receitas próprias suficientes para a realização de projetos públicos.

Outro fator que condiciona a ação dos atores diz respeito ao planejamento realizado contendo todas as demandas, metas e projetos que se pretende fazer. Todavia, quando repassado para os “[...] setores técnicos contábeis pra fazer essa leitura do documento que a gente elaborou enquanto texto e fazer isso refletir no instrumento contábil do PPA, essa é a maior dificuldade que a gente vem tendo, de alocar o plano no instrumento [...]” (P. H. S). Observando a dificuldade que se tem de interferência no processo para que as metas da administração sejam alcançadas, o entrevistado S. A. M deixa claro o que realmente acontece, não apenas nos níveis municípios, mas a nível federal, “[...] os municípios não conseguem cumprir meta. O governo da união não consegue cumprir meta. Quando ele não consegue cumprir meta, ele muda a meta, ele muda a lei”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se projetou a partir do seguinte problema: Como os instrumentos públicos PPA, LDO e LOA elaborados no município de Candeias/MG interferem na ação pública municipal?

Com o desenvolvimento desse trabalho, foi apresentado como se deu a trajetória dos instrumentos públicos de gestão municipal, permitindo mostrar como estes foram constituídos e como os interesses dos atores sociais podem guiá-los. Ao reconhecer o PPA, LDO e LOA como instrumentos de planejamento, foi evidenciado o processo de permanente construção e apropriação pelos atores ao longo do tempo. Assim, foi possível desmistificar a neutralidade dos instrumentos, principalmente quando se trata das escolhas praticadas pelos atores.

Partindo da abordagem da instrumentação da ação pública, no município de Candeias – MG, os instrumentos públicos de planejamento condicionam a ação do ator, e não o ator que interfere na escolha e elaboração dos instrumentos. Esse tópico tem por objetivo mostrar que a constatação dessa pesquisa tem validade.

Para tal, ao retornar o modelo teórico que guiou a construção dessa pesquisa, tratamos do território, o qual a interferência e apropriação do homem sobre o espaço o produz. Território compreendido aqui pela construção histórica local, onde as relações de poder (apropriação e dominação) partilham de um espaço constituído pela sociedade. Como alvo de pesquisa, foi estudado o território denominado Candeias, pertencente ao estado de Minas Gerais.

Candeias é marcada pela atuação dos atores sociais na construção do território e da sociedade local. Podendo-se constatar que por se tratar de um município de pequeno porte, as relações pessoais, com atores que atuam na administração pública, é muito próxima. Além disso, as representatividades de organizações sociais estão presentes nos espaços de poder, em busca de interferência nos instrumentos públicos para o atendimento de demandas daquele grupo que representa ou mesmo de demandas oriundas da sociedade.

O cenário encontrado no município é de dependência de repasses financeiros de órgãos superiores para o atendimento de serviços públicos municipais, embora apresente potencial econômico voltado para a agricultura. Este cenário de dependência de recursos, principalmente dependência do Fundo de Participação dos Municípios, nos últimos anos, vem se agravando cada vez mais, como consequência da crise financeira que o Brasil vem enfrentando. Com isso, observa-se o decréscimo dos repasses financeiros e cada vez mais o aumento de funções e obrigações municipais a serem cumpridas.

O agravo na crise financeira, que atingiu os municípios brasileiros, faz com que estes não detenham de condições para que se possa realizar serviços públicos. Por mais que se realize planejamento orçamentário e dotações para a realizações de ações públicas, estas ficam apenas na teoria, o que leva os atores sociais a escolherem prioridades dentro dos planejamentos para que estes sejam realizados.

Outro aspecto encontrado em Candeias que confirma a instrumentação da ação pública por parte dos instrumentos e não da interferência dos atores é a questão técnica dos próprios instrumentos que condicionam a ação. Conforme a teoria da ação pública, não é o simples resultado da escolha do instrumento que deve ser observado, mas o que levou a escolha. Logo, o que se observou é que os instrumentos públicos PPA, LDO e LOA carregam em sua configuração elementos técnicos, que devem ser cumpridos quando de sua elaboração, além de deterem dispositivos que determinam recursos financeiros para determinadas áreas em específico. No caso de Candeias, áreas como saúde, educação e assistência social, devendo ser cumpridos dispositivos legais existentes.

Os instrumentos, portanto, apresentam certa autonomia em relação a ação do ator, à medida que este é dotado de racionalidade técnica, burocrática e funcionalista. À vista disso, é possível concluir que, por mais que os atores busquem colocar nos instrumentos suas ideologias, cultura, metas, dentre outros fatores que o guiam, as condicionalidades técnicas dos instrumentos acabam por vetar tais ações, não permitindo que o instrumento seja condicionado pela ação e influência do ator, mas sim pela ação do próprio instrumento sobre a ação do ator.

No município estudado, a falta de recursos financeiros, atrelado com a tecnicidade dos instrumentos, faz com que as ações dos atores sejam condicionadas a partir dessas duas condicionantes. Os atores, ao elaborar os instrumentos, levam em consideração, em primeiro lugar, a tecnicidade, além de regras a serem seguidas, para que posteriormente adaptem suas demandas aos instrumentos públicos.

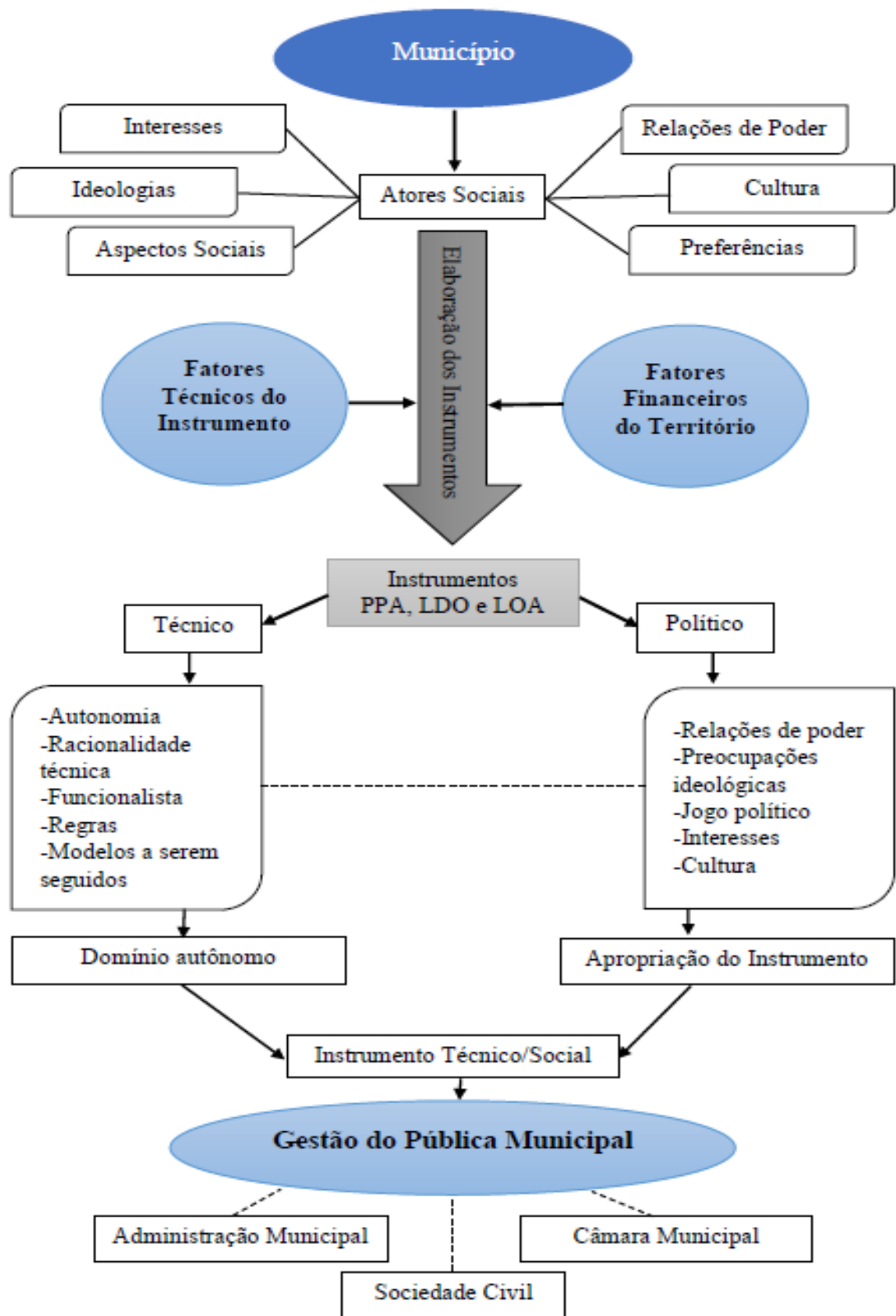
Por mais que os atores se apropriem dos instrumentos, e estes carreguem aspectos ideológicos, culturais, interesses pessoais, preferencias, estes aspectos acabam que não chegam a interferir na escolha e ação causada pelo instrumento. Conforme as análises realizadas, os instrumentos de planejamento de Candeias foram confeccionados atendendo a demandas oriundas da sociedade, além das demandas, metas e objetivos dos gestores públicos municipal. Contudo, estas ações inseridas nos planejamentos só chegaram a ser realizadas se o município apresentasse receita financeira suficiente para a realização dessas políticas. O que é realizado no município até então é a definição de prioridades, ou seja, só se faz as demandas que os atores

elegem como prioridades a serem atendidas. Contudo, nos últimos anos, o município não tem condições financeiras para arcar com políticas públicas municipais.

A ação dos atores, portanto, está ligada diretamente às questões técnicas e financeiras que guiam a elaboração e escolha do instrumento. Tanto a ação dos atores que irão se voltar para questões financeiras, escolhendo os instrumentos que se enquadram na realidade municipal do momento, quanto a tecnicidade do instrumento, que guia a escolha e elaboração do mesmo, condicionam sua própria ação e atuação, à medida que a questão financeira influencia de forma direta no instrumento.

Desta maneira, após ser realizado o estudo e se ter ido a campo averiguar a instrumentação da ação pública na cidade de Candeias, nota-se que o modelo teórico utilizado como base para esse trabalho não se aplica ao município. Sendo assim, buscando elucidar a instrumentação da ação pública no município, fez-se necessária a elaboração do esquema a baixo.

Figura 4 – Modelo da Instrumentação da Ação Pública em Candeias



Fonte: Do autor (2018)

O novo esquema proposto busca retratar dentro do território de Candeias o modo em que ocorre a instrumentação da ação pública. No caso estudado, constatou-se que a elaboração dos instrumentos estava pautada em duas condicionantes principais, sendo elas: os fatores técnicos dos próprios instrumentos de planejamento; e fatores financeiros para a efetivação de políticas públicas.

Em vista disso, podemos concluir que os instrumentos públicos de gestão municipal são elaborados perante condicionantes que os próprios instrumentos apresentam aos atores. Sendo a elaboração dos instrumentos realizada conforme a atuação do próprio instrumento, não de ações secundárias de atores influenciando na sua elaboração. Entretanto, os instrumentos são confeccionados conforme a demanda de agentes públicos e da sociedade civil, adequando as demandas tecnicamente aos instrumentos.

Portanto, os instrumentos se constituem a partir de dois eixos. O primeiro é o eixo “político” do instrumento, que detém de relações de poder, preocupações ideológicas, questões políticas, interesses, cultura, dentre outros fatores que são levados pelos atores que os formulam. O segundo eixo trata da “técnica”, onde será levado em consideração a racionalidade técnica, funcionalista do instrumento, além de regras e modelos a serem seguidos. Neste eixo voltado para questões “técnicas” os instrumentos funcionam a partir do seu domínio autônomo, independente de escolhas e influências de atores, sendo o responsável pela gestão do território.

Em suma, a gestão do município ocorre perante a utilização de instrumentos públicos de gestão (PPA, LDO, LOA), onde a escolha não parte das preferências dos atores, mas sim das condicionantes técnicas que os próprios instrumentos apresentam. Estes instrumentos carregam em sua configuração aspectos políticos, à medida que sua elaboração é realizada por agentes políticos e pela demanda da sociedade civil. Mas essas demandas só serão atendidas a medida que os instrumentos e fatores, principalmente de recursos financeiros, atendam a políticas públicas estabelecidas no planejamento. Caso não atenda, serão eleitas prioridades para que sejam realizadas somente aquilo de real necessidade para o município. No lugar em que a gestão do território se concretiza, na presença da atuação de atores ligados a administração municipal, câmara municipal e sociedade civil, detentores de poder local, são responsáveis pela execução dos instrumentos públicos de gestão.

5. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. 2006.

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.

ALMEIDA, W. G.; RIBEIRO, M. A.; SILVA, V. A.; COSTA, J.S. Participação popular e a execução financeira e orçamentaria, sob a respectiva da lei de responsabilidade fiscal. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, Cáceres, v. 4, nº 8, p. 112 – 131, ago-dez. 2015.

ANDRADE, J. A.; VALADÃO, J. A. D. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 407-430, mai-jun. 2017.

ARCHIPAVAS, J. A. N. **Instrumentos de Ação Pública**: Um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR. 166 p. Tese (Mestrado). Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/agencia_fomento.asp>. Acesso em: 23 de mai. 2018.

BLUM, G. G. Os conceitos de Espaço, Território e Estado numa perspectiva político-geográfica dos Investimentos Estrangeiros Diretos no Estado do Paraná. **Conjuntura Global**, v.3, n.1, p. 28-42, jan-mar. 2014.

BRASIL. **Art. 165 da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_165_.asp>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. **Art. 37 da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_04.10.2017/art_37_.asp>. Acesso em: 19 nov. 2017.

CHINAGLIA, A. Apresentação. In: **Responsabilidade na gestão pública**: desafios do município. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 7 – 10. (Avaliação de políticas públicas, 2).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS. **Planejamento Municipal 2013**. Disponível em <[http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20\(2013\).pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20(2013).pdf)>. Acesso em: 04 de out. 2017.

FILHO, A. G. S.; NETTO, J. C. M.; FARIAS, R. L.; MENDONÇA, R. L.; CARVALHO, R. C. A. Mecanismos e eficácias no controle da gestão pública: um estudo aplicado ao IPMC – Instituto de Previdência do Município de Castanhal. **Revista de Administração e Contabilidade**, nº 1, p. 39. 2014.

GIL. A. C. **Métodos e técnica de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo. Atlas. 2002.

GIL. A. C. **Métodos e técnica de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo. Atlas. 2008.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 58, p. 193-223. 2003.

INDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Perfil/PerfilMunicipal?id=48>>. Acesso em: 04 de out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. 1958. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/candeias.pdf>>. Acesso em: 30 de set. 2017

KINALSKI, D. D. F.; PAULA, C. C.; PADOIN, S. M. M.; NEVES, E. T.; KLEINUBING, R. E.; CORTES, L. F. Grupo focal na pesquisa qualitativa: relato de experiência. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 70, nº2, p. 443-448, mar-abr. 2017.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. A Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.9, n.18, jul/dez. 2012.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21 nº. 60, p. 15-41, fev. 2006.

Município de Candeias; diagnóstico e proposições em apoio a elaboração do PPA 2018-2021. Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal – PRINAGEM. 2017.

OLIVEIRA, E. J.; BARBOSA, J. L.; FRANÇA, M. A reforma do estado brasileiro e a descentralização: implicações do federalismo fiscal nos estados e municípios. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 2, n. 2, p. 405-416, jul-dez. 2013.

OLLAIK, L. G. **A implementação da política nacional de museus e a Democratização de acesso: estudo comparativo de três Instrumentos governamentais**. 248 p. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo a gestão social. **Revista de Administração e Economia**, v. 45, nº1, p. 36 – 49, jan-mar. 2005.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, nº 2, p. 171 – 187, abr-jun. 2010.

PEREIRA, J. R.; REZENDE, J. B. **Gestão Municipal**. 2. ed. Curitiba, PR. CRV, 2017. 232 p.

PERRET, S. **Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement**. 477 p. Tese (doutorado). Universidade de Genebra, Genebra, 2010.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 241p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

SALAMON, L. M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. **Fordham Urban Law Journal**. v. 25, n. 5, p. 1611-1674, 2000.

SALLES, H. M. Gestão Democrática e Participativa - Departamento de Ciências da Administração / UFSC – Florianópolis, **CAPEL**, Brasília, v. 2. p. 108. 2012.

SANTOS, M. C. M. Espaço e território: breves considerações. **Boletim DATALUTA**, n. 108, p. 8, dez. 2016.

SILVA, M. Estado e Poder local: Ensaio teórico sobre estudos no Brasil. **Revista Bibliográfica de Geografia Y Ciências Sociales**, Universidad de Barcelona, v. XIV, nº 841, p. 65. sep. 2009.

Silva, M. Poder Local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 20, n. 2, p. 69-78, dez. 2008

SILVA. M. Estado e poder local: ensaio teórico sobre estudos no brasil. **Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. 14, n. 841, set. 2009.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no rio grande do sul. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, p. 123-148, jun. 2005.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 123-148, jun. 2005.

XEREZ, S. R. D. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 01, nº000043, nov. 2013.

6. ANEXO

6.1 Anexo 1: Roteiro para os grupos focais

Perguntas do diagnóstico	Pontos a serem observados	Aspecto	Temática	Como estamos	O que podemos fazer
Como tem se dado, historicamente, o desenvolvimento da nossa região?	Os atores; transformações: ambiental, produtiva, social, política;	Potencialidades do nosso território (Matriz Territorial)	Nossos saberes, conhecimentos e formação		
Quais são as principais características da nossa região?	Questões ambientais; os saberes; as práticas locais; as formas de ordenamentos; as formas de diálogo; as agendas		Nossas memórias, documentos e registros		
Como as organizações se articulam nas ações locais?	Formato das redes; que ações são essas; qual participação de cada uma; circulação de informações; interesses		Nossos diálogos, debates e redes		
O que tem sido construído localmente que merece destaque?	Contribuíram; prejudicaram; produtos (resultados); características da coletividade;		Outras potencialidades nossas		
Quais são as potencialidades da nossa região?	Facilitadores; dificultadores;	Oportunidades estratégicas produtivas (Matriz Territorial, Formação)	Nossas atividades turísticas, produtivas e industriais		
			Nossas atividades educacionais e culturais		

			Nossas ações organizacionais, de planejamentos e projetos		
			Outras oportunidades estratégicas nossas (quais)		
O podemos fazer para melhorar o desenvolvimento da nossa região?	Como organizar; como planejar; como participar;	As Necessidades de gestão ambiental e sustentabilidade (Observatórios)	Como estamos com relação a conservação ambiental do nosso território		
			Com relação à Preservação das fontes hídricas		
			Outras necessidades ambientais e de sustentabilidade		
Como as organizações se articulam nas ações locais?	Formato das redes; que ações são essas; qual participação de cada uma; circulação de informações; interesses	Nossas ações de governança do território (Interlocação Institucional)	Sobre nosso modelo institucional		
			Sobre nosso formato organizacional		

6.2 Anexo 2: Roteiro para as entrevistas

Questões básicas de conhecimento do entrevistado e organização a que pertence:

1.. Apresentação do entrevistado.

(Nome, escolaridade; atuação profissional; Cargo (duração); relação com a organização (região))

2.. Qual a organização que você representa e qual relação dela com a Prefeitura? Como foi sua história e como essa história se relaciona com a história da prefeitura?

(Relação com a região; Fatos marcantes; dificuldades; motivos que levou a criação; transformações; iniciativas marcantes)

3.. Quais são suas principais atuações até hoje e como essas atuações estão relacionadas com a atuação da prefeitura?

(Realizações; produtos gerados; mudanças ocorridas; inovações produzidas; iniciativas)

4.. Como sua organização se relaciona com outras organizações locais?

(Quais as conexões; qual a centralidade dela; formas de comunicação; consensos; conflitos)

5.. Como as organizações se articulam nas ações locais e como é essa relação com a prefeitura?

(Formato das redes; que ações são essas; qual participação de cada uma; circulação de informações; interesses)

6.. Quais são as perspectivas da organização para o desenvolvimento do município?

(Planejamento; recursos disponíveis; como se organizar; participação)

Instrumentos públicos municipais:

1.. Como o Sr./Sra. vê a importância dos instrumentos públicos de gestão PPA, LOA e LDO para o desenvolvimento do município? Como foi historicamente o planejamento do poder público no município?

(Seu papel/finalidade; seu objetivo; seu alcance)

2.. Como são elaborados os instrumentos públicos PPA, LOA e LDO?

3.. Quais critérios são levados em consideração para o Sr./Sra na elaboração dos instrumentos de planejamento?

4.. Existe participação da sociedade na elaboração dos planos governamentais? Se sim, como ocorre? Como era antes desses instrumentos existirem?

5.. Observa-se algum empecilho quando tenta colocar planos de governos ou mesmo demanda da sociedade nos instrumentos de planejamento?

6.. O Sr./Sra. ao longo do tempo, percebeu alguma mudança no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento?

(Quais mudanças; como era e como está; efeitos)

7.. Conclusões do entrevistado

(Informações complementares)