

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE TECNOLOGIA - CT  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**Marcos Antonio Gomes Pena Júnior**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SERRINHA/RN  
(1997-2004)**

**Natal  
2007**

**Marcos Antonio Gomes Pena Júnior**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SERRINHA/RN  
(1997-2004)**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Françoise D. Valery, Dr<sup>a</sup>.

**Natal  
2007**

Divisão de Serviços Técnicos  
Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Pena Júnior, Marcos Antonio Gomes.

A participação popular na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento local: um estudo no Município de Serrinha/RN (1997-2004). – Natal, RN, 2007.

137 f. : il.

Orientadora : Françoise Dominique Valéry.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Engenharia de Produção.

1.Desenvolvimento econômico – Dissertação. 2. Participação – Dissertação. 3. Políticas públicas – Dissertação. 4. Descentralização de poder - Dissertação. I. Valéry, Françoise Dominique. II. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 338.1(043.3)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SERRINHA/RN  
(1997-2004)**

por

**Marcos Antonio Gomes Pena Júnior**

BACHAREL EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS, UnP, 2003

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE COMO PARTE DOS  
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE

**MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**DEZEMBRO, 2007**

© 2007 MARCOS ANTONIO GOMES PENA JÚNIOR  
TODOS DIREITOS RESERVADOS.

O autor aqui designado concede ao Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Norte permissão para reproduzir, distribuir, comunicar ao público, em papel ou meio eletrônico, esta obra, no todo ou em parte, nos termos da Lei.

Assinatura do Autor: \_\_\_\_\_

APROVADO POR:

\_\_\_\_\_  
Profa. Françoise Dominique Valéry, Dr<sup>a</sup> - Orientadora, Presidente

\_\_\_\_\_  
Sérgio Marques Júnior, Dr. – Membro Examinador

\_\_\_\_\_  
Dália Maria Maia Cavalcanti de Lima, Dr<sup>a</sup> – Membro Examinador Externo

## CURRICULUM VITAE RESUMIDO



Marcos Antonio Gomes Pena Júnior é Bacharel em Ciências Econômicas, graduado pela Universidade Potiguar, em 2003. Foi professor substituto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Norte de julho de 2005 a agosto de 2007, consultor do CORECON/RN na Central Fácil (SEBRAE/RN), voluntário no NAM (Núcleo de Apoio ao Menor), cursa atualmente o MBA em Gestão de Negócios da Universidade Potiguar e exerce a função de comprador há 1 ano e quatro meses, inicialmente em um grande atacadista/distribuidor do RN e atualmente em um grande varejista de telefonia móvel da região NE.

## TRABALHOS PUBLICADOS

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; GRACIANO, Cláudia Gomes; AÑEZ, Miguel Eduardo Moreno. Capital humano: o comportamento organizacional como fonte de vantagem competitiva. In: XI SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA, 2005, Natal/RN. **Anais do XI Seminário de Pesquisa do CCSA**. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2005. v. 11.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. INCOOP-RN: uma proposta de responsabilidade social e desenvolvimento local através da Universidade. In: III ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2005, São Paulo. **Anais do III Encontro Internacional de Economia Solidária**. Universidade de São Paulo, 2005. v. 3.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. Incubadora de Cooperativas e Iniciativas Populares do Rio Grande do Norte (INCOOP-RN). In: II SEMINÁRIO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DA UFRN: A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA UNIVERSIDADE, 2005, Natal. **Anais do II Seminário de Extensão Universitária da UFRN: A responsabilidade social da Universidade**. Pró-reitoria de Extensão, UFRN, 2005. v. 2.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; GRACIANO, Claudia Gomes. O comportamento organizacional: vantagem competitiva gerada pelo capital humano. In: VII CONGRESSO CIENTÍFICO DA UNIVERSIDADE POTIGUAR, 2005, Natal. **Anais do VII Congresso Científico da Universidade Potiguar**. Universidade Potiguar, 2005. v. 7.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; FREITAS, Ilcleidene Pereira de. O perfil do trabalhador voluntário em organizações sociais em atividade na cidade de Natal. In: VII

CONGRESSO CIENTÍFICO DA UNIVERSIDADE POTIGUAR, 2005, Natal. **Anais do VII Congresso Científico da Universidade Potiguar**. Universidade Potiguar, 2005. v. 7.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. O trabalho voluntário: uma face da economia solidária. In: XIII SEMANA DE HUMANIDADES, 2005, Natal/RN. **Anais da XIII Semana de Humanidades**. 2005. v. 13.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique; GRACIANO, Cláudia Gomes. Relações entre desenvolvimento local e responsabilidade social da Universidade. In: VIII SEMANA DE MOBILIZAÇÃO CIENTÍFICA, 2005, Salvador. **Anais da VIII Semana de Mobilização Científica**. Universidade Católica de Salvador, 2005. v. 8.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. Responsabilidade social e desenvolvimento local: a universidade pró-ativa. In: XI SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA, 2005, Natal/RN. **Anais do XI Seminário de pesquisa do CCSA**. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2005. v. 11.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique; GRACIANO, Cláudia Gomes. Universidade e Desenvolvimento local: reflexões sobre pró-atividade comunitária. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2005, Porto Alegre. **Anais do XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2005. v.25.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; GRACIANO, Cláudia Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. Universidade, democracia e desenvolvimento: o paradigma do desenvolvimento local e as bases para a sustentabilidade. In: XI SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA, 2005, Natal/RN. **Anais do XI Seminário de pesquisa do CCSA**. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2005. v. 11.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes. Desenvolvimento local: uma proposta de pró-atividade comunitária. **Incubadora de Cooperativas e Iniciativas Populares**, web, 2005.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. Responsabilidade social e desenvolvimento local: a necessidade de uma pró-atividade empresarial. **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 3, 2005.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes. A política econômica e seus impactos locais. **Vanguarda**, Caruaru, 30 abr. a 06 maio 2005.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes. Quadro nacional. **Diário de Natal**, Natal, 05 abr. 2005.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes. A decisão vem das urnas. **Vanguarda**, Caruaru, 13 a 19 nov. 2004.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes. A população sem saída. **Diário de Natal**, Natal, 18 nov. 2004.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; FREITAS, Ilcleidene Pereira de. O rio não é aqui! **Tribuna do Norte**, Natal, 28 out. 2004.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes. O ganha-ganha do ás. **Venda Mais**. Disponível em: <http://www.vendamais.com.br> Acesso em: 07 maio 2007.

*Aos meus pais, que foram sempre o pilar para a construção de todos os meus feitos.*

*À Universidade Federal do Rio Grande do Norte e em especial ao Programa de Engenharia de Produção pela oportunidade de fazer este Mestrado.*

*À Professora Françoise, por ter sido mais que uma orientadora e uma tutora, por ser uma amiga que tem me mostrado os caminhos a serem trilhados.*

*Aos professores Rubens, Anatólia, Sérgio e Miguel por sempre se preocuparem com a qualidade dos cientistas que estavam formando e estarem sempre aptos a nos ajudar no máximo possível.*

*A todos os professores do PEP, com os quais tive a oportunidade de construir o conhecimento.*

*A todos os meus colegas de turma, que formarão um conjunto sólido de cientistas em busca de crescimento.*

*Ao meu amigo e também companheiro de turma Harlam por ter se empenhado em construir o conhecimento comigo e ter me dado motivação nessa jornada.*

*A todos os atores sociais com os quais tive contato que são agentes transformadores da sociedade e que foram peças fundamentais para a confecção desta dissertação.*

*A Cleide, pela amizade, atenção e dedicação.*

*A minha esposa Sara que me deu apoio nesta jornada e soube entender meus momentos de ausência.*

*A minha irmã Cynthia, companheira nas alegrias e adversidades.*

*A minhas filhas Lívia e Lavínia, por terem vindo ao mundo e serem criaturas tão maravilhosas que por várias vezes me fizeram recuperar as energias necessárias.*

***AGRADEÇO!***

**“O Terceiro Setor tem papel estratégico  
para o desenvolvimento”.**

Augusto de Franco

Resumo da Dissertação apresentada a UFRN/PEP como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências em Engenharia de Produção.

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SERRINHA/RN (1997-2004).**

**MARCOS ANTONIO GOMES PENA JÚNIOR**

Dezembro/2007

Orientadora: Françoise Dominique Valéry, Dr<sup>a</sup>.

Curso: Mestrado em Ciências em Engenharia de Produção

**RESUMO**

A questão da “participação” tem sido discutida no país desde a década de 80 na busca de uma melhor maneira de atendimento às demandas da população. Mais especificamente depois da redemocratização (1985) passam a ser pensadas maneiras de fazer com que a população “participe” das decisões relativas à alocação dos recursos públicos. O caráter “participativo” na prática não existe, a população a ser atendida é, no máximo, consultada, e a “participação” fica restrita a alguns técnicos interessados nos projetos, principalmente de políticas públicas de desenvolvimento local. Observe-se que esta implementação se dá através de um processo e que este tem suas limitações (gargalos) que podem ser superados através de estratégias formuladas para tal. A presente dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa sobre as práticas participativas no município de Serrinha entre os anos de 1997 e 2004, demonstrando através do estudo do caso de Serrinha qual foi o processo utilizado para realizar estas práticas em um momento e local considerados modelo de tal aplicação. A análise foi desenvolvida através de um modelo de pesquisa elaborado pelo autor com base na literatura relativa ao processo ideal para aplicação de uma política pública participativa. A pesquisa em questão teve abordagem qualitativa, sendo de natureza exploratória e descritiva. O próprio pesquisador autor da dissertação realizou todas as fases da pesquisa, inclusive a transcrição das entrevistas que foram gravadas com um captador digital de voz. Após a análise destes dados verificou-se que apesar de ter havido um real interesse do gestor público em implantar um processo de desenvolvimento local no município, ele não foi capaz de visualizar o processo correto para tal consecução. Dois gargalos foram identificados. O primeiro foi a intenção de ter como ferramenta um plano de desenvolvimento, o que terminou por fazer com que este fosse o impulsionador da prática pretensamente participativa e não o ideal que seria um plano gerado a partir da iniciativa popular. O segundo foi a ausência de um projeto de educação crítica da população que deveria ser o primeiro passo para a realização de uma política com esta pretensão.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, Participação, Políticas públicas, Descentralização de poder.

Abstract of Master Thesis presented to UFRN/PEP as fulfillment of requirements to the degree of Master of Science in Production Engineering

**THE POPULAR PARTICIPATION IN THE ELABORATION OF PUBLIC POLITICS OF LOCAL DEVELOPMENT: A STUDY IN SERRINHA/RN (1997-2004).**

**MARCOS ANTONIO GOMES PENA JÚNIOR**

December/2007

Thesis Supervisor: Françoise Dominique Valéry, Dr<sup>a</sup>.

Program: Master of Science in Production Engineering

**ABSTRACT**

The question of “participation” has been debated in Brazil since the 1980 decade in search a better way to take care of population’s demand. More specifically after the democratic open (1985) begins to be thought ways to make population “participates” of decisions related to allocation of public resources. The characteristic of participates actually doesn’t exist, population to be carried through is, at top, consulted, and the fact population participates stays restrict to some technics interests at the projects, mainly of public politics of local development. Observe that this implementation happens through a process and that has its limits (pass) that could be surpassed through strategies made to that. This dissertation shows results of a research about participative practices in city of Serrinha between 1997 and 2004, showing through a study of the case of Serrinha what was the process used to carry through these practices in a moment and local considered model of this application. The analyses were developed through a model of research elaborated by the author based on large literature respects the ideal process to implant a participative public politics. The present research had a qualitative boarding, being explorative and descriptive nature. The researcher (author of this dissertation) carried through all the research phases, including the transcriptions of interviews that were recorded with a digital voice recorder. Before the analysis of these data was verified that despite the public manager (former-mayor) had had a real interest in implant a process of local development in city, he was not able to foresee the correct process to do it. Two high faults were made. The first was the intention to have as tool a development plan, what locked up to make this plan was the booster of supposed participative practice and no the ideal model that would be a plan generate by popular initiative. The second one was absence of a critical education project for the population that should be the first step to carry through a politic like that.

Key-words: Economic development, Participation, Public policies, Decentralization of power.

## **LISTA DE FIGURAS E QUADROS**

### **QUADROS**

Quadro 01 – Comparativo entre as principais teorias de desenvolvimento local.....	24
Quadro 02 - Níveis em caráter crescente de profundidade de participação.....	29
Quadro 03 – Os atores sociais na visão dos entrevistados.....	59

### **FIGURAS**

Figura 01 – Mapa do Rio Grande do Norte com Natal, Serrinha e seus municípios limítrofes em destaque .....	05
Figura 02 - Proposta de um modelo para a elaboração de um plano de desenvolvimento local.....	47
Figura 03 – Vista da serra que deu origem ao nome da cidade.....	49
Figura 04 – Carnaubeira – planta nativa do município.....	50
Figura 05 – Trabalho artesanal com fibras de carnaubeira.....	51
Figura 06 – Mapa de acesso rodoviário com Serrinha em destaque.....	52

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**BNB** – Banco do Nordeste do Brasil

**EMATER** – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

**FETARN** – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte

**IICA** – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

**PAPP** – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor

**PMDSS** – Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha

**SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SENAI** – Serviço Nacional da Indústria

**UFRN** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## Sumário

Trabalhos Publicados.....	v
Agradecimentos.....	viii
Resumo.....	x
Abstract.....	xi
Lista de Figuras e Quadros.....	xii
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	xii
<b>CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO 2 – REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>11</b>
2.1 – Descentralização.....	11
2.2 – Desenvolvimento Local.....	14
<b>CAPÍTULO 3 – PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO 4 –METODOLOGIA DE PESQUISA E MODELO DE ANÁLISE.....</b>	<b>39</b>
4.1 – Abordagem, Natureza e Tipo da Pesquisa.....	39
4.2 – Delineamento da pesquisa.....	41
4.3 – Métodos e técnicas de pesquisa.....	41
4.3.1 – <i>Entrevista</i> .....	41
4.3.2 – <i>Observação</i> .....	43
4.4 – Delimitação do caso.....	44
4.5 – Procedimentos para coleta dos dados.....	45
4.6 – Modelo de análise.....	45
<b>CAPÍTULO 5 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DO ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>49</b>
5.1 – Caracterização do município.....	49
5.2 – Os Atores Sociais Envolvidos.....	53
5.2.1 – <i>Os atores sociais envolvidos segundo o PMDSS</i> .....	53
5.2.2 - <i>Os atores sociais envolvidos segundo os entrevistados</i> .....	54
5.3 – Município pobre ou um exemplo de política pública descentralizada e participativa?.....	60
5.4 – O processo da formulação de políticas públicas participativas em Serrinha na visão dos entrevistados .....	64
<b>CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>70</b>
6.1 – Considerações finais sobre a pesquisa.....	70
6.2 – Propostas para aplicações da pesquisa.....	73
6.3 – Limitações da Pesquisa.....	75

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO I – PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SERRINHA (PMDSS).....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO II – LEI MUNICIPAL DE SERRINHA/RN Nº 201/2001.....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>136</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>137</b>

## CAPÍTULO 1

### INTRODUÇÃO

A questão da “participação” tem sido discutida no país desde a década de 80 na busca de melhorar o atendimento às demandas da população. Mais especificamente depois da redemocratização<sup>1</sup> passam a ser pensados modos de fazer com que a população “participe” das decisões relativas à alocação dos recursos públicos. No entanto, o que se percebe é que a forma que tem sido utilizada para realizar tal processo não atende às reais expectativas. O caráter “participativo” na prática não existe, a população a ser atendida é, no máximo, consultada, e a “participação” fica restrita a alguns técnicos simpáticos aos projetos. Daí decorre o interesse em se analisar como têm se dado a implementação de políticas públicas de desenvolvimento local. Observe-se que toda atividade ocorre através de um processo o qual tem seus gargalos, podendo ser superados através de estratégias formuladas para tal.

“Gargalo” deve ser enxergado no presente texto com o sentido científico explicitado por Slack, Chambers e Johnston em sua obra *Administração da produção* de 2002:

Para que a rede opere eficientemente, todas as suas etapas devem ter a mesma capacidade. Se possuírem capacidades diferentes, a capacidade total será a de seu elo mais lento. Isso pode ser visualizado como uma seqüência de tubulações de diferentes diâmetros, pela qual flui um líquido. A vazão em todo o sistema será limitada pelo tubo com o menor diâmetro (p. 190).

Por tanto, o sentido de “gargalo” aqui é o de atividade que limita o “nível de produção” do sistema produtivo, ou seja, a atividade que impede que sejam alcançados melhores resultados. Doravante sempre que este termo for usado deve ser entendido dessa forma.

Também é importante conceituar “processo” nesse momento do texto. Na mesma obra citada anteriormente encontra-se: “qualquer operação produz bens ou serviços, ou um misto dos dois, e faz isso por um *processo de transformação*. Por transformação nos referimos ao uso de *recursos* para mudar o estado ou condição de algo para produzir *outputs*” (p.36). Dentro do contexto da presente dissertação o termo “processo” passa a ser utilizado para designar o conjunto de procedimentos adotados para transformar a realidade local através da aplicação de recursos.

A partir do final dos anos 70 passou a ser analisado, avaliado e discutido o modelo “nacional desenvolvimentista”, no qual as políticas públicas são elaboradas pelo poder federal de acordo com suas necessidades e impostas às localidades. É consenso em boa parte da

literatura (DALLARI, 1991; DEMO, 1988) que o caráter impositivo e distante deste modelo foi ineficaz e ineficiente. A imposição à população de políticas pensadas em âmbito federal, como no topo de uma “pirâmide”, não conseguiu obter resultados satisfatórios em relação aos impactos desejados. Ainda, o caráter distante, ou melhor, a falta de contato dos técnicos que elaboravam estas políticas com as realidades locais, fazia com que, muitas vezes, suas idealizações estivessem deslocadas da realidade da maioria das localidades onde as políticas seriam desenvolvidas (BORJA, 1998; DEMO, 1989; MASSOLO, 1998; SOUZA FILHO, 2005). No entanto, a visão que se tinha de que os resultados não estavam sendo alcançados estava muito ligada a concepção que havia sobre quais eram estes resultados esperados. Estes eram auferidos pelo número de pessoas atendidas ou pela quantidade de famílias inscritas em determinado programa. Uma visão quantitativa e não qualitativa.

Há ainda uma diferenciação a ser feita que diz respeito ao que se entendia por participação e ao que se entende atualmente. Até o início da década de 80 se acreditava que participação se referia ao fato de poder ser atendido por um determinado programa, ou seja, que participar era estar de acordo com as regras para fazer parte do grupo de pessoas que seriam atendidas. A visão atual é a de que participar é fazer parte do processo de identificação e análise dos problemas sociais, de elaboração das possíveis soluções e utilização da cultura e dos costumes locais para tal. Analisando-se estes dois diferentes processos é possível observar que da maneira que as políticas públicas eram elaboradas até aproximadamente metade da década de 80 tinha-se um momento inicial que era a necessidade do poder federal de elaborar políticas que pudessem acarretar um esperado grau de desenvolvimento. Na seqüência este poder federal determinava quais seriam as áreas em que seriam realizados os investimentos, depois as diretrizes e estrutura destas políticas e, por fim, a implantação de uma política praticamente homogênea para todas as regiões do país. Após este momento, as políticas públicas passam a ser cada vez mais criticadas e começa a ser proposto um modelo onde o primeiro passo é a identificação local das necessidades e potencialidades de cada comunidade, tendo esta mesma como o principal ator para efetivação das políticas públicas de desenvolvimento. Neste novo processo, o segundo passo é envolver a comunidade na execução das políticas que ela mesma ajudou a traçar para anular as dificuldades e maximizar as potencialidades identificadas e onde o governo é o suporte para esta política, deixando de lado o papel de controlador.

Portanto, a literatura a respeito das políticas públicas de desenvolvimento local versa que é preciso que estas políticas sejam descentralizadas e conduzidas pelos próprios usuários

para que possam ter o sentido qualitativo na sua consecução (BORDENAVE, 1983; DALLARI, 1991; FRANCO, 1999; SOARES, GONDIM, 1998). Com isso a intenção é demonstrar que o importante não é a quantidade de pessoas que foram cadastradas e se tornaram “usuárias” de um programa (visão gerencialista e quantitativista do modelo de nacional desenvolvimentismo), mas que seus problemas puderam ser identificados e solucionados. Esse contexto de tomada de decisão é o que leva ao desenvolvimento de práticas participativas. Na tentativa de equacionar a questão do desperdício do erário em programas que não identificam os problemas locais e, em conseqüência, não levam soluções nem desenvolvimento para a população.

Na literatura corrente, já há uma desenvolvida discussão em relação ao tema “participação”, debates teóricos e desenvolvimento de “metodologias participativas” (BORDENAVE, 1983; BORJA, 1998; DALLARI, 1991; DEMO, 1989; DEMO, 2004; DEMO, 1988; FRANCO, 1999; SPINK, 1999). No sentido prático não se tem conseguido desenvolver a esperada “participação” como metodologia de políticas públicas de desenvolvimento local. Isto demonstra uma falha de desenvolvimento prático dos modelos idealizados, incorrendo na necessidade de avaliar estas questões, ao mesmo tempo em que se pode chegar a um melhor equacionamento dos problemas sociais e de utilização de verbas públicas.

É necessário ainda elucidar o que se entende por “atores sociais”. Esta expressão, sempre que aparece no presente texto, indica que se está falando dos indivíduos e, ou, instituições que têm, de alguma forma, relação com o aspecto social e político do município. Portanto, pode-se estar referindo sobre algum indivíduo, seja um ex-membro do governo ou um popular, ou sobre alguma instituição, pública ou privada, qualquer um destes identificado como membro de pelo menos um dos três setores da sociedade: o público, o privado e o terceiro setor (coletivo mas não público, com um interesse específico mas não privado – ONGs, por exemplo).

O caso de Serrinha/RN é emblemático, pois o processo de “participação popular” ali realizado é considerado um exemplo desta metodologia. Além do próprio Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha (ver anexo I), a imprensa local (jornais de circulação estadual – Tribuna do Norte e Diário de Natal) disseminou esta idéia de maneira muito clara e extensiva, especialmente no ano de 2001 (AÇÕES, 2001; ESFORÇO, 2001; MUNICÍPIO, 2001; REUNIÃO, 2001; MORADORES, 2001a; REFORMA, 2001;

MORADORES, 2001b; ARRECADAÇÃO, 2001; PRONAF, 2001; EXPLORAÇÃO, 2001; MARRETAS, 2001). Este cenário fica muito claro a partir da análise da seguinte transcrição:

Serrinha, município da região Agreste potiguar, a 70 quilômetros da capital, tem se revelado pela maneira como vem sendo administrado, voltado para a estruturação de uma política de organização comunitária, com ênfase às obras sociais e um plano municipal de desenvolvimento, através do qual, logo no início da administração anterior do atual governo municipal foi implantado um programa de planejamento participativo, de desenvolvimento sustentável, procurando diagnosticar as prioridades do município e suas potencialidades, razão pela qual a partir de então foram construindo-se os projetos prioritários, especialmente na área social e em outros pontos de maiores problemas do município, como a mortalidade infantil, o analfabetismo, evasão escolar, a desnutrição, o baixo índice populacional, a decadência na economia, o próprio êxodo rural (MUNICÍPIO, 2001).

O trecho que segue ressalta a divulgação do ideário do próprio prefeito da cidade à época: “Segundo o prefeito, todos os convênios celebrados pela prefeitura, desde o seu primeiro mandato, têm como objetivo principal favorecer a melhoria da qualidade de vida, gerando cidadania e despertando nos moradores a participação ativa em sua administração” (MARRETAS, 2001). Ainda, demonstrando a organização da iniciativa popular:

A confirmação por parte do prefeito Júnior de Souza de que o município irá continuar no programa, possibilitou um novo ânimo para os moradores que são beneficiados e decidem juntamente com os conselhos municipais de desenvolvimento rural, onde e como os recursos repassados pelo governo federal serão utilizados (PRONAF, 2001).

Sobre a reestruturação do município para justificar a busca por uma gestão participativa:

Com essa nova forma de administrar sua cidade, a prefeitura espera promover uma gestão melhor em todos os aspectos. De acordo com o prefeito, a reforma foi pautada sobretudo na intenção de diminuir a burocracia no poder público, possibilitando um trabalho de gerência das ações governamentais de forma mais direta e sem entraves, estabelecendo um diálogo contínuo com a população. De acordo com o texto do plano administrativo, as gerências devem elaborar planos de ação relativos às pastas às quais estão vinculadas e fiscalizar sua implantação. As gerências têm a função de ‘implantarem metodologias inovadoras de gestão participativa’, até mesmo estabelecendo convênio com o poder público, privado e o terceiro setor (REFORMA, 2001).

Ainda, ao mesmo respeito:

Quando assumiu o comando do município pela primeira vez, Júnior de Souza elaborou o Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável, na intenção de preparar a população e o funcionalismo público para uma grande mudança na estrutura administrativa de Serrinha. Após quase três anos de debates e estudos, a prefeitura realizou uma ampla reforma e pôs em funcionamento um novo modo administrativo que reduziu a estrutura da administração municipal a apenas três secretarias: Gestão social, Administração, finanças e informação e Desenvolvimento sustentável (REUNIÃO, 2001).

Sobre a continuação do processo na passagem do primeiro para o segundo mandato do prefeito Júnior de Souza:

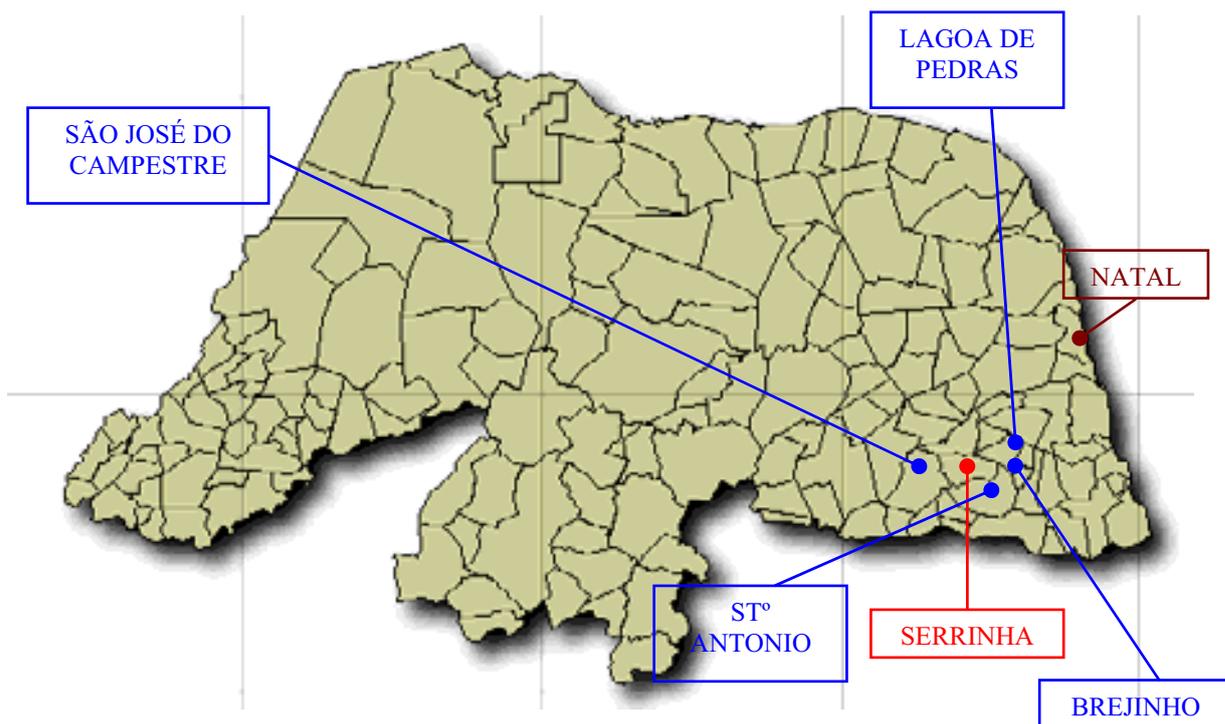
Buscando dar continuidade a todas as obras iniciadas no último mandato, o prefeito Júnior de Souza vem priorizando ações que favoreçam a melhoria da qualidade de vida de sua população. Ele lembra que vem pondo em prática todo o planejamento participativo, dentro das potencialidades do município. A recuperação de estradas, melhoria no abastecimento de água, novas casas, além de todos os programas que vem desenvolvendo em parceria com os governos do Estado e Federal, visam favorecer uma melhor qualidade de vida para todos os moradores de Serrinha (AÇÕES, 2001).

Por último sobre a característica de iniciativa própria da população: “A população do município organizou um abaixo-assinado com mais de 1.000 assinaturas pedindo que o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte não renovasse a licença ambiental para a exploração da área” (EXPLORAÇÃO, 2001).

Serrinha é um município potiguar que se encontra a 70 km da capital Natal e de fácil acesso. As informações a respeito dos já mencionados programas estão disponíveis, quer sejam através de documentos (plano de desenvolvimento e publicações jornalísticas), quer sejam pessoas envolvidas (atores sociais envolvidos no processo).

A pesquisa ocorreu, portanto, neste município, buscando analisar contradições e possíveis falhas nas práticas que ora são questionadas. Teve o caráter inovador de analisá-lo, contribuindo com a elucidação de uma questão prática ainda não resolvida e com possíveis posicionamentos teóricos relevantes.

Figura 01 – Mapa do Rio Grande do Norte com Natal, Serrinha e seus municípios limítrofes em destaque



Fonte: IBGE CIDADES@., 2007.

Assim coloca-se a seguinte questão de pesquisa: até que ponto os discursos e as práticas de participação popular observadas em Serrinha entre 1997 e 2004 refletem a perspectiva teórica da participação dos atores sociais em jogo como estratégia que concorre para o desenvolvimento local?

Toda pesquisa deve ter um objetivo determinado, no entendimento de Lakatos & Marconi (1996), a fim de saber o que procurar e o que alcançar. O objetivo geral deve expressar o que o pesquisador pretende conseguir como resultado intelectual ao final de sua investigação, direcionando as idéias a serem desenvolvidas (SANTOS, 1999).

O objetivo geral desta pesquisa é **investigar de que modo foram desenvolvidas práticas participativas no caso de Serrinha, entre 1997 e 2004.**

Para alcançar o objetivo geral é necessário que sejam criados objetivos específicos, facilitando o caminho de tal busca (RICHARDSON, 1989). Lakatos & Marconi (1996) acrescentam que os objetivos específicos têm uma função intermediária e instrumental, permitindo, tanto atingir o objetivo geral, quanto aplicá-lo em situações particulares.

Por tanto, foram delineados alguns objetivos específicos, necessários para a consecução do objetivo geral desta pesquisa e dele extraídos:

- a) Estabelecer uma definição de participação, dentro do “novo” paradigma que se afirma a partir da década de 80;*

- b) Descrever os métodos participativos utilizados em Serrinha, fazendo contraste com a literatura acerca da implementação da participação;***
- c) Levantar a multiplicidade de discursos e práticas no que respeita à participação no município de Serrinha;***
- d) Propor recomendações para que processos de políticas públicas de desenvolvimento local a serem desenvolvidos estejam mais adequados ao modelo teórico.***

Silva e Menezes (2001) defendem que o tema escolhido para um estudo deve ser justificado pela sua importância em relação a outros temas, pelas vantagens e pelos benefícios que a pesquisa irá proporcionar. Em acréscimo Fachin (2002) afirma que a justificativa leva em conta o estágio atual da ciência, as suas divergências ou a contribuição que o pesquisador pretende dar ao problema abordado.

Tendo em vista a crescente organização do Estado em torno de uma realidade local, ou seja, uma realidade onde o poder tende a ser transferido da esfera federal para a esfera municipal, se fazem necessárias práticas reais de participação popular na gestão local. Assim, os caminhos pelos quais essa participação pode vir acontecer efetivamente e como têm sido desenvolvidas políticas com essa pretensão, são enfoques de um estudo relevante e de importância prática explícita.

Por tanto, tem-se como justificativa para a presente pesquisa:

Ressalta algumas abordagens teóricas e práticas sobre a participação popular como ferramenta para o desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento local, no sentido de tornar mais claras as reais necessidades de implementação de tais políticas e os empecilhos (gargalos) que podem haver no decorrer da elaboração e implementação de projetos dessa ordem;

Lacuna na literatura de uma abordagem mais analítica sobre casos de participação como ferramenta para superação dos desperdícios de erário, de tempo e de forças no desenvolvimento de projetos neste âmbito (BORDENAVE, 1983; BORJA, 1998; CAVALCANTE, 2004; DALLARI, 1991; DEMO, 1989; FRANCO, 1999; GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, 1998; HEYN, 2003; KRUTMAN, 2004; PEREIRA, 2000);

O principal caminho para a implementação de uma efetiva política participativa em busca do desenvolvimento local estaria em um princípio de co-responsabilidade no desenvolvimento, articulado principalmente através da parceria entre Estado, iniciativa privada e Sociedade Civil (FRANCO, 1999);

As contribuições oferecidas pelo trabalho, podem ser assim expostas e divididas:

Sociais: demonstrar a necessidade de haver um real processo participativo na elaboração de políticas públicas, em especial as que visam o desenvolvimento da localidade, além de possibilitar a compreensão sobre as práticas que podem ser utilizadas e as que vêm sendo utilizadas no caso analisado;

Acadêmicas: consubstanciar o cabedal de conhecimentos na linha de pesquisa em gestão social, alocada dentro da área de qualidade. Visando dinamizar as pesquisas neste aspecto dentro da Engenharia de Produção, observado o fato de que essa é uma linha ainda em desenvolvimento neste ramo do conhecimento científico e que conta com poucos trabalhos publicados. Tendo em vista também que os planos de desenvolvimento são projetos que têm seus gargalos e sua sistemática de funcionamento, além de que podem vir a ter um modelo de projeção elaborado e que, portanto, se caracterizam como uma estratégia de atuação, pesquisas neste âmbito podem ser enquadradas na linha de pesquisa de **Estratégia e organizações** definida pela Associação Brasileira de Engenharia de Produção (ABEPRO);

Científicas: o modelo e os roteiros utilizados nesta pesquisa podem ser reaplicados tanto em outras pesquisas quanto na elaboração de planos de desenvolvimento, desde que sejam adaptados às condições reais nas quais se inserem. O modelo, em especial, pode servir de base para a elaboração de outros trabalhos, demonstrando inclusive os gargalos (dificuldades) encontrados no caso estudado.

A pesquisa também procura oferecer um estudo mais aprofundado, tanto quanto possível, sobre o assunto à prefeitura e à sociedade do município. Podendo ainda propor a este grupo social algumas ações que venham a tornar a elaboração de planos de desenvolvimento mais em consonância com um modelo de participação.

Apesar de já há algum tempo existirem estudos a respeito da participação popular na elaboração de políticas públicas, estes ficam geralmente restritos a decisões de destinação de recursos em determinadas áreas (saúde, por exemplo). Não existem pesquisas que se dediquem ao estudo da participação popular na elaboração de planos de desenvolvimento (políticas públicas amplas), no sentido de determinação de estratégias de funcionamento do poder público (Tenório, Dutra e Magalhães, 2004; Tenório e Rozenberg, 1997; Teixeira, 1998; Heyn, 2003; Cavalcante, 2004; Vasconcelos, 1998; Montedo, 2003; Krutman, 2004). Em relação aos trabalhos acadêmicos a respeito, existem alguns que tocam em questões implicadas no tema, como desenvolvimento local, participação e descentralização. Reforçando o caráter restritivo destes trabalhos, a seguir será mostrado o resultado das pesquisas feitas em diferentes fontes de dados.

Para a busca dos artigos analisados na construção deste trabalho, realizou-se uma pesquisa no *site* do Programa de Engenharia de Produção (UFRN), o qual possui uma base de dados com anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção (ENEGEP) de 1997 a 2004 e anais do Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração (EnANPAD) também de 1997 a 2004. A palavra-chave utilizada para esta busca foi “gestão social” por proporcionar um maior escopo de trabalhos que foram posteriormente filtrados após leituras dos seus resumos. No total foram encontrados 18 artigos, dos quais 13 só no ano de 2004. Isto demonstra que apesar do recente interesse na área ainda há bastantes lacunas a serem preenchidas. Dos trabalhos analisados destacam-se os de Tenório, Dutra e Magalhães (2004) e Tenório e Rozenberg (1997).

Pesquisas realizadas no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com a expressão “desenvolvimento local”, mostrou que o número de dissertações e teses publicadas a respeito do tema tem tido um relativo crescimento. A seguinte distribuição foi observada: três publicações em 1998 (uma dissertação de mestrado e duas teses de doutorado), duas em 1999 (duas dissertações), três em 2000 (duas dissertações e uma tese), nenhuma publicação em 2001, uma em 2002 (dissertação), três em 2003 (dissertações), sete em 2004 (seis dissertações e uma tese), nove em 2005 (todas dissertações) e seis em 2006 (cinco dissertações e uma tese). Destacam-se entre estes trabalhos os de Teixeira (1998) – tese de doutorado em ciência política a respeito de participação no poder local defendida na USP; Heyn (2003) – dissertação de mestrado em desenvolvimento local a respeito de desenvolvimento local endógeno defendida na Universidade Católica Dom Bosco; Cavalcante (2004) - dissertação de mestrado em desenvolvimento local a respeito de participação popular na elaboração do orçamento do município de Campo Grande-MS defendida na Universidade Católica Dom Bosco; e, Vasconcelos (1998) – dissertação de mestrado em engenharia mecânica a respeito de gestão local, participação, solidariedade e autonomia defendida na UFRN. Salienta-se mais enfaticamente o trabalho de Montedo (2003) – dissertação de mestrado em engenharia de produção a respeito de estratégias de desenvolvimento local defendida na Universidade Federal de Santa Maria; e o trabalho de Krutman (2004) – tese de doutorado em engenharia de produção a respeito de gestão de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) defendida na UFRJ, por serem dois trabalhos defendidos em programas de pós-graduação em engenharia de produção em dois grandes centros de estudos da área e terem sido publicados recentemente o que

demonstra a abertura de linhas de pesquisa relacionadas a gestão social na engenharia de produção.

Contudo, como ressaltado anteriormente no texto, considerando esta base de dados os trabalhos ainda estão muito ligados a questões específicas de decisões públicas (educação, saúde, saneamento, entre outros) e não ao caráter estratégico de elaboração de planos de desenvolvimento locais. Portanto o tema desta pesquisa está atualizado e poderá enriquecer a literatura existente.

Buscando alcançar isto se consegue propor um modelo para a construção de planos de desenvolvimento local. Por conseguinte analisar a realidade do caso estudado frente a ele, possibilitando posteriores sugestões para a superação dos gargalos apontados na pesquisa.

O trabalho apresenta-se estruturado em cinco capítulos dispostos da seguinte forma:

O **primeiro capítulo** é destinado à introdução, contemplando o objeto de estudo, objetivo geral e os específicos, bem como a justificativa e as contribuições do trabalho.

O **segundo capítulo** dedica-se a fundamentação teórica, relatando as proposições sobre descentralização e desenvolvimento local. Os principais aspectos, conceitos e evoluções destes temas e estudos correlatos.

O **terceiro capítulo** contempla a questão da participação como pressuposto e base para o modelo de análise elaborado pelo autor da presente dissertação e utilizado como fundamento para a pesquisa (também apresentado neste capítulo).

O **quarto capítulo** abrange os procedimentos metodológicos aplicados ao trabalho e as técnicas adotadas para a coleta e tratamento dos dados.

O **quinto capítulo** refere-se à análise do estudo de caso, com a caracterização do município estudado e a descrição e interpretação dos resultados obtidos com o levantamento de campo feito junto a atores sociais envolvidos no processo analisado.

O **sexto capítulo** apresenta as considerações gerais da pesquisa, composta das conclusões finais do trabalho e de algumas sugestões para melhores encaminhamentos futuros, oferecendo também alguns possíveis direcionamentos que o trabalho pretende ter.

## CAPÍTULO 2

### REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo estão descritos os vários aspectos do tema, apresentando-se os pontos relacionados à descentralização e ao desenvolvimento local. Estes dois conceitos entram no contexto da presente discussão em decorrência do fato de serem aspectos que tangem substancialmente a questão da participação. A última apenas ocorre em consequência de políticas descentralizadoras que permitem aos governos locais delinear sua forma de atuar junta à população. Por sua vez, esta ação pública é o que pode permitir um quadro de desenvolvimento local. Este raciocínio é delimitado neste capítulo.

#### 2.1 – DESCENTRALIZAÇÃO

É através do esforço de reforma administrativa do Estado (redefinição e reestruturação das intervenções estatais para atender aos anseios sociais de maior democratização e descentralização administrativa), principalmente desde o final da ditadura militar (início dos anos 1980), que se chega ao processo de descentralização reforçado pela Constituição de 1988, elaborada de maneira a dar mais poderes aos municípios. No entanto, esse processo de “descentralização” foi prejudicado em decorrência de sua concepção e se tornou uma simples “desconcentração”, gerando certa confusão entre esses conceitos.

O primeiro pressupõe transferência de responsabilidades, poderes e recursos (meios). Já o segundo apenas transferências de tarefas a cumprir. Para haver “descentralização” é necessário que haja redistribuição de poder e, em consequência, uma multiplicação dos núcleos de poder político (MASSOLO, 1998). Segundo “A carta de Brasília”<sup>2</sup> (1993), a descentralização deve ser entendida como o movimento de transferências de poderes e responsabilidades do nível de governo central para os níveis abaixo dele (estados e municípios). Assim, as demais esferas de governo, que não só a federal, devem ter a possibilidade real de se utilizar de sua capacidade de decisão, através da descentralização dos encargos, atribuições de recursos e flexibilidade de aplicação (GUSMÃO, 1997). Esse aspecto aparenta indicar um caminho para um momento de desenvolvimento local, já que as localidades teriam a possibilidade de decidir sobre seu próprio destino.

Deste modo, descentralização significa um processo de reestruturação interna do aparelho do Estado que envolve aspectos políticos, administrativos, técnicos, culturais e financeiros. Isto se dá através da transferência de poder do nível nacional para instâncias subnacionais para planejar, gerir, executar e tomar decisões (quando esse movimento alcança o nível municipal denomina-se municipalização). Desde a década de 1970, amplia-se essa

preocupação com o “tamanho” e o “peso” do Estado para o funcionamento econômico e social (SILVA, 2000; MENEZES e MENEZES, 1997). Esta discussão é ainda bastante acirrada, não tem um caráter de unanimidade e está também circundada por muita ideologia.

Neste quadro de descentralização, o processo de municipalização ganha espaço considerável na agenda política após 1983, de início como efeito da oposição dos partidos políticos e movimentos sociais aos governos autoritários e, em seguida, como um meio de dar eficácia à gestão pública, estando vinculado à idéia de participação (maiores poderes à população, a qual deveria passar a ser diretamente consultada a respeito das decisões públicas) e de efetivo desenvolvimento local. Dentro deste âmbito, municipalizar pode significar a transferência para o município de poder de decisão sobre interesses públicos que lhe são peculiares e que antes estavam sob o domínio de outro nível de poder (ALVES, 1999).

O caminho da descentralização aparece como um instrumento adequado para o uso e redistribuição mais eficiente dos escassos orçamentos públicos e, ainda e de maneira mais enfática, para reverter as tendências centralizadoras dos projetos de planejamento público. Trata-se de partir das aspirações, demandas e projetos locais na busca da resolução dos problemas locais e não partir de esquemas racionais estereotipados sobre como se deve dar a orientação dos programas e recursos. “O planejamento é necessário à descentralização para evitar a dispersão de esforços e de particularismos locais”, mas nesse mesmo sentido “a descentralização o é para o planejamento, para que este não opere como ‘uma cadeia opressora e redutora que, no lugar de abrir espaços de liberdade, iniba a capacidade de iniciativa e criatividade’” (MASSOLO, 1998, p.41).

Em 1988, a Carta-Magna veio a definir os municípios como membros da federação, e no seu artigo 18 versa que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos ...”. Isso motiva, então, a associação da descentralização à municipalização, vinculando-a ao processo de autonomização das distintas esferas subnacionais entre si (COHN, 1998).

No Brasil, a descentralização tem algumas características peculiares: está inconclusa; não há uma unicidade e um planejamento em relação à sua implementação em nível nacional; e, ela tem uma configuração conflituosa. Seu caráter inconcluso se dá por que da forma como as políticas são desenvolvidas são caracterizadas como desconcentração e não descentralização, ou melhor, existem aspectos que ainda não foram totalmente contemplados neste processo. Diz-se que não há uma unicidade e um planejamento em relação à sua implementação em nível nacional por que a maioria das localidades encontra-se em níveis

diferentes na implementação deste processo. Por fim, ela tem uma configuração conflituosa, pois abrange diferentes interesses (os dos “implementadores” do processo e os do governo central, que foi impelido a validar o processo), ou seja, mascaram-se alguns aspectos não verdadeiramente relativos ao processo de transferência direta de poderes e recursos para os municípios (SILVA, 2000).

Assim, a configuração das políticas públicas nacionais se dá de maneira confusa: não há descentralização nem concentração delas. Essa falta de um marco regulatório das políticas acarreta em uma quase impossibilidade de que o Estado fomenta programas e projetos legítimos nascidos no “berço” da sociedade a partir de suas necessidades e de sua criatividade. Apesar de ter começado a abandonar o modelo gerencialista (decisões centralizadas e pautadas pela visão de que a população se constitui de usuários), o Estado não conseguiu implantar a descentralização, e o processo que se observa em curso é um híbrido destes (gerencialismo e descentralização), a desconcentração. O desenvolvimento local como colocado torna-se, portanto, inviável em um modelo aplicado desta forma.

A esse respeito versa Pereira (2000, p.33):

O ideal democrático da descentralização poderá representar, na prática, a efetiva participação popular e o controle social por parte dos cidadãos. Nesse sentido o lócus privilegiado dessa atuação é o município, que apresenta-se como a forma mais descentralizada do estado e a mais próxima do cidadão.

É na representatividade no momento da decisão política que floresce a descentralização, ou seja, o verdadeiro momento desta acontece quando os indivíduos das comunidades a serem atendidas fazem parte realmente do processo de decisão pública. “Para que a descentralização seja um instrumento de democratização e de modernização da gestão pública deve haver uma legítima representação da comunidade local, garantindo a representatividade de seus setores populares” (SOARES apud PEREIRA, 2000, p.35).

A questão nesta discussão é que os espaços locais e os espaços urbanos, principalmente, tendem a se constituir em novos pólos de articulação de interesses e a abrigar novos atores da regulação econômica e da promoção do desenvolvimento econômico. Os governos municipais vêm assumindo este novo papel nos anos recentes. A maioria das cidades brasileiras introduziu, na sua dinâmica de gestão pública, uma série de reivindicações passíveis de serem coordenadas por meio de espaços institucionalizados (GUIMARÃES NETO; ARAÚJO, 1998).

Reconstruir o sentido de cidade (e de cidadania), ampliar o sentimento de pertencimento a um ‘local’ (com uma história, um conjunto de valores etc.) – numa época de globalização ativa, de perda de consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências

homogeneizadas e massificantes – pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social (GUIMARÃES NETO; ARAÚJO, 1998, p.56).

Essa construção de novas formas de consciência social está diretamente ligada às maneiras que uma população de determinada localidade tem de encarar seus problemas e de solucioná-los. É justamente esta possibilidade de tomar a decisão de como solucionar os problemas locais que faz o processo de descentralização ser válido como fomentador da participação para o desenvolvimento econômico e construção cidadã através de uma cultura local.

Pautado no fato de que o governo federal acentuou a transferência de responsabilidades para os governos municipais, o presente estudo se norteia pela necessidade de averiguar esta situação em casos práticos nos municípios brasileiros. Serrinha desde o final dos anos 90 se coloca como um desses municípios e tenta implementar ações condizentes com a nova realidade de “descentralização” das políticas públicas. O faz através de um pretenso processo participativo (só possibilitado por que as políticas a partir do citado momento devem ser elaboradas no âmbito dos municípios) em busca de um estágio mais avançado de desenvolvimento local.

## 2.2 – DESENVOLVIMENTO LOCAL

As alterações ocorridas na política econômica de maneira geral ao redor do globo desde o início dos anos 80, fizeram com que as questões relativas ao desenvolvimento ficassem um tanto quanto abandonadas. Na realidade o que este momento acarretou foi um maior direcionamento do Estado para as questões de macroeconomia e, assim, os encaminhamentos da conjuntura microeconômica de maneira geral ficaram à deriva, melhor, ao balanceamento do mercado.

É nesse momento que os atores locais e regionais passam a empreender ações objetivando influenciar o crescimento das economias locais, tendo em vista a tendência ao estado estacionário decorrente desta conjuntura econômica mundial. Surgiu, assim, a política de desenvolvimento local, como resposta das comunidades aos desafios colocados pelo fechamento de empresas, pela desindustrialização e pelo aumento do desemprego (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

Observe-se o seguinte breve histórico elaborado na mesma obra:

As mudanças na demanda, o aumento da concorrência, as transformações nas tecnologias de produto e processo e a reorganização do sistema da grande empresa trazem ameaças e oportunidades ao sistema urbano e regional das economias avançadas e das mais atrasadas. Algumas cidades e regiões precisam fazer frente ao inevitável declínio de suas economias, ao

passo que outras descobrem novas oportunidades nos mercados. É assim que foi sendo criada a necessidade de reestruturar os sistemas produtivos locais, de forma a ajustá-los às novas condições tecnológicas, comerciais e institucionais.

Os gestores locais sempre estiveram bem cientes da gravidade da reestruturação produtiva, que tem um caráter internacional, e de seus impactos em âmbito local (generalização das elevadas taxas de desemprego e do fechamento de empresas). Dado que as administrações centrais deram preferência às estratégias comprometidas com o controle dos grandes desequilíbrios macroeconômicos (inflação, déficit público, déficit do balanço de pagamentos) e, em grande medida, abandonaram as políticas regionais e industriais, os gestores locais ampliaram sua atuação, passando a ocupar-se dos estímulos às iniciativas locais e à administração dos mercados locais de emprego. Assim, a política de desenvolvimento local surgiu de forma espontânea, configurando o modo pelo qual os governos locais definem e ampliam a política de desenvolvimento e intervêm ativamente nos processos de reestruturação produtiva (p. 185).

A utilização do potencial e do excedente gerado pela economia local, a eventual atração de recursos externos e a incorporação de economias ocultas nos processos produtivos são as causas de um processo de desenvolvimento econômico. Quando este não ocorre, chega-se a um estágio onde não se observa mais aumentos significativos nas condições sócio-econômicas da população. Para neutralizar esta tendência, ou seja, a tendência ao estado estacionário (processo de não geração de desenvolvimento econômico), é necessário que se ativem as condições que determinam o surgimento de um processo de acumulação de capital, quais sejam, “a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades e o fortalecimento das instituições” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 19). Enfatizando o poder da última condição elencada, que é o fortalecimento das instituições, pois estas têm o poder de desencadear as condições para o desenvolvimento de uma economia. Tendo em vista que isto ocorre pelo fato de que as instituições são o lócus onde se observa a acumulação de conhecimentos, sejam técnicos, acadêmicos ou culturais, pode-se afirmar que, de maneira geral, o desenvolvimento econômico ocorre como consequência da difusão e acumulação de conhecimentos.

O Desenvolvimento Local / endógeno (de dentro para fora) se dá através de um processo de desenvolvimento sócio-econômico e de quebra de paradigmas (cultura social), a partir de uma população local (conjunto da população com necessidades e anseios similares: comunidade, bairro, distrito, município, associação de municípios, região entre outros) que busca melhorias na sua qualidade de vida usando como alavanca seus ativos e suas potencialidades. Este novo conceito desenvolve-se em decorrência da falência das tentativas

de desenvolvimento local a partir de elaborações de políticas centralizadas de cunho clientelista (largamente implementado pelos governos até os anos 1980).

Existe uma sutil diferenciação do que vem a ser Desenvolvimento Endógeno e Desenvolvimento Local. O segundo indica o fato de uma localidade desenvolver-se, ou seja, de haver desenvolvimento numa dada região específica. Já o primeiro considera além disso que esse desenvolvimento decorre do aproveitamento das potencialidades da localidade, não apenas do aproveitamento das oportunidades geradas pelas chamadas ‘economias externas’ (que vêm a ser as regiões econômicas externas à localidade em questão).

Os autores que versam sobre uma teoria do desenvolvimento endógeno consideram que a acumulação de capital e o progresso tecnológico são fatores-chave no crescimento econômico, identificando um caminho para o desenvolvimento auto-sustentado, de caráter endógeno, quando afirma que os fatores que contribuem para o processo de acumulação de capital (recursos primordialmente internos/locais) geram economias de escala e economias externas e internas, reduzem os custos totais e os custos de transação, favorecendo também as economias de diversidade. Assim a teoria do desenvolvimento endógeno afirma a existência de rendimentos crescentes em relação aos fatores acumuláveis, bem como dá ênfase ao papel dos atores econômicos, privados e públicos, nas decisões de investimento e localização.

Percebe-se, portanto, que a teoria do desenvolvimento endógeno, embora esteja ligada às idéias do desenvolvimento local, é bem mais ampla que este último. Considerando não só o fator do desenvolvimento local, mas as causas e o comportamento dos recursos para a geração deste.

Veja-se a observação de Vázquez Barquero a esse respeito:

O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. Além de influenciar os aspectos produtivos (agrícolas, industriais e de serviços), a estratégia de desenvolvimento procura também atuar sobre as dimensões sociais e culturais que afetam o bem-estar da sociedade. Isto leva a diferentes caminhos de desenvolvimento, conforme as características e as capacidades de cada economia e sociedade locais (2001, p. 39).

No caso brasileiro, as discussões sobre a configuração das políticas públicas já trazem a proposição de desenvolvimento local desde a década de 1970. No entanto, constata-se uma modificação recente nessa noção de desenvolvimento local a respeito da forma através da qual ele deve se dar, de cima para baixo (visão clientelista, onde o Estado oferta os serviços, tendo

os beneficiários daqueles como clientes) ou de baixo para cima (visão do desenvolvimento endógeno, onde os atores locais desempenham o papel central na definição, execução e controle das políticas) (MOURA, 2005; SOUZA FILHO, 2005; AMARAL FILHO, 1996; VAZQUÉZ BARQUERO, 2001). Esta segunda visão traz implícita em si a idéia de participação.

Da década de 1970 até meados da de 1980, as ações e políticas públicas de desenvolvimento foram elaboradas de maneira “gerencialista” pelo governo federal, onde a ação desenvolvimentista do Estado se restringia a ofertar vantagens para a atração de indústrias (isenção de impostos, doação de terrenos e infra-estrutura), tendo o setor privado como beneficiário. Este é o caso da política voltada para a criação de distritos industriais nos anos 70, experiência largamente implantada pelo Estado brasileiro sem resultados satisfatórios em termos de distribuição de riquezas e de geração do próprio desenvolvimento (MOURA, 2005). A mudança de foco observada é que as ações governamentais deixam de ter um caráter “gerencialista” (visando apenas os impactos econômicos, ou seja, o paradigma nacional-desenvolvimentista) para ter um caráter de “ativismo democrático” (visando, além do econômico, os impactos ambientais, culturais e, principalmente, sociais). Essa visão “gerencialista”, além de ser consensualmente ineficiente e ineficaz e, assim, já ter sido deixada de lado, não engloba um arcabouço onde se possa realizar uma prática participativa. Simples observa-lo, tendo em vista que uma decisão tomada de cima para baixo não pode ser considerada participativa já que o local (população afetada) é o objeto de análise e não parte de um “sujeito construtor”.

O processo que representa a integração entre social e econômico em que há crescimento econômico e mudança estrutural e onde a liderança é exercida pela comunidade local (que utiliza seu potencial, levando à melhoria do nível de vida da população) é chamado de desenvolvimento endógeno (VAZQUÉZ BARQUERO, 2001). Esse conceito é o que interessa ao se pensar em alcançar melhoras sociais em âmbito local. Tendo sido, portanto, visualizado que o paradigma de desenvolvimento econômico local (como exemplo os distritos industriais) e o de assistencialismo (que denota a prática de “dar” à população algo que ela precisa para sanar alguma necessidade momentânea que não gera desenvolvimento) e “gerencialismo” (como as campanhas de mutirões alimentares), não trata m de participação e, por isso, não tratam de melhorias sociais em âmbito local (desenvolvimento local), de acordo com a recente visão dos estudiosos sobre o tema.

Pesquisas e a própria literatura a respeito do tema reforçam a idéia da falência do modelo “gerencialista”, como exposto. Notadamente, este fator influenciou na mudança de foco e condução na política de desenvolvimento regional. Progressivamente, vêm perdendo força as chamadas políticas de “cima para baixo”, seguidas pelas administrações centrais do Estado e que, de maneira míope, buscam promover a redistribuição espacial da atividade econômica e a redução das diferenças regionais nos (e através dos) níveis de renda per capita. Ao mesmo tempo a abordagem “de baixo para cima” ganhou força. Esta defende políticas propostas e administradas pelos governos locais e regionais, que procuram assegurar o desenvolvimento econômico das localidades.

A idéia de Desenvolvimento Local baseia-se hoje no pressuposto de que as localidades dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de economias de escalas não exploradas, que constituem seu potencial. As estratégias e as iniciativas de desenvolvimento local, se bem elaboradas, propõem-se a realizar o estímulo ao correto manejo desses recursos (ZAPATA, 2004; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001). Políticas com este intuito não são coerentes com o sentido dele, se não são realizadas em âmbito local.

Dentro dessa discussão é possível afirmar que o desenvolvimento econômico local ou, simplesmente, desenvolvimento endógeno:

(...) pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como pelo aproveitamento das economias externas e pela introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região. Quando a comunidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural, pode-se falar de desenvolvimento local endógeno ou, simplesmente, de desenvolvimento endógeno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p.57).

A política de desenvolvimento endógeno está associada a uma abordagem de baixo para cima, onde os atores locais desempenham o papel central na definição, execução e controle das ações. Em condições ideais, são estes que organizam a dinâmica social “formando redes, que servem de instrumento para conhecer e entender a dinâmica do sistema produtivo e das instituições, bem como para conjugar iniciativas e executar as ações que compõem a estratégia de desenvolvimento local” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 29), baseada na exploração das potencialidades das comunidades locais.

A partir do estímulo à exploração dessas potencialidades (estímulo à diversificação da base econômica local) se favorece o surgimento e a expansão de empresas, cooperativas, associações, grupos e empreendimentos (econômicos e sociais) locais. Como também a

integração social da comunidade envolvida em tal contexto, a partir de sua participação ativa na vida política e social da localidade a que pertence (ZAPATA, 2004; FRANCO, 1999).

Respeitando as peculiaridades das comunidades através do empoderamento (que significa mostrar à população que ela tem poder para identificar suas necessidades e potencialidades, e definir as melhores estratégias e implementá-las) e fortalecimento destas é que é possível lograr sucesso no seu desenvolvimento. Contemplar valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio-ambiente, é a chave para que estratégias de apoio ao seu desenvolvimento alcancem o nível mínimo esperado (FRANCO, 1999; JESUS, 2003; ZAPATA, 2004).

Nesse sentido, é importante perceber que o conceito de empoderamento vai além da [participação](#) - muitas vezes medida na simples presença em assembléias. Trata-se de um conceito sistêmico, o qual reconhece que, se há um maior poder na tomada de decisões e controle por parte daqueles que, antes, não detinham qualquer poder, há uma necessária transformação ao longo do sistema. Ora, com a simples participação (que pode ser confundida com aquiescência) essa alteração só pode ser "esperada"; já o empoderamento pressupõe uma participação crítica e ativa que não pode, de forma alguma, ser confundida com a simples "presença" ao longo do processo de decisão (Rede EICOS).

As políticas de desenvolvimento local podem ser tratadas sob três óticas: centralizadora (de cima), onde o Estado elabora os programas e projetos sem a consulta à comunidade e sem se preocupar com uma articulação com a Iniciativa Privada e o Terceiro Setor; Liberal, através da operacionalidade dos mecanismos do mercado (empresas privadas), onde o Estado deixa que as empresas aloquem os recursos da maneira que acharem adequado; e, Localizada / Regionalizada (de baixo), onde existe uma articulação local e uma pró-atividade da comunidade interessada e implicada no processo (FRANCO, 1999; AZEREDO, 2004; INOJOSA, 2004; PRATES, 2004). Esse sentido de articulação local e pró-atividade da comunidade é o que leva à condição de prática participativa, que por sua vez redundará no desenvolvimento da localidade.

Observando-se o atual contexto do novo paradigma da gestão flexível, pode-se inferir que as fórmulas de políticas públicas agregadas e centralistas estão deslocadas. É necessário o entendimento de que a transição tecnológica e de reestruturação econômica e social trazem como variáveis-chaves a incorporação de inovações estratégicas e a qualificação do capital humano. Isso exige, portanto, que se implementem novas formas de gestão no conjunto das organizações interessadas no desenvolvimento local (entidades privadas ou públicas), notadamente a descentralização e a pró-atividade das comunidades interessadas (FRANCO, 1999; CARDOSO, 2002; KISIL, 1997; ZAPATA, 2004). Entende-se que o paradigma de

gestão flexível significa um maior nível de automação e corte de necessidade de pessoal dentro das grandes empresas participantes do mercado global. Esta gestão flexível se traduz na melhor utilização das tecnologias e mão-de-obra, através da adequação destas a várias formas de produção. Assim um mesmo trabalhador ou máquina pode fazer diversas atividades diferentes, acarretando na obsolescência do trabalhador e da máquina especializada e na redução de necessidade de empregados tanto na indústria como no setor de serviços. Isto tem implicado em um maior número de pessoas sem emprego e que necessitam de novas formas de organização social.

A articulação local e a pró-atividade são os fatores que podem despertar o que Franco chama de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (1999). Este mesmo autor diz que se as políticas públicas forem desenvolvidas nesse intuito as comunidades serão “capazes de: suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais” (p. 176).

Para que essa “engrenagem” do desenvolvimento local possa funcionar é de fundamental importância a animação e a articulação dos atores locais. Estes (universidades, empresas, organizações da sociedade civil, governos, comunidades, entre outros) devem orientar-se para uma maior utilização dos recursos endógenos e para a diversificação da base produtiva local (FRANCO, 1999; SPINK, 1999; ZAPATA, 2004), além do atendimento direto dos anseios das comunidades locais a partir de sua percepção da realidade que lhe circunda. Este funcionamento requer um tempo longo para sua maturação e cada ator local deve interagir com os outros, ofertando seus ativos (capital financeiro, humano, intelectual, social, entre outros) para que se chegue a essa maturidade.

A pró-atividade de organizações de âmbito local é que pode levar a uma articulação das potencialidades das comunidades. Essa articulação, por sua vez, é o que propicia a união das habilidades, conhecimentos, recursos e interesses dos diversos atores sociais (FRANCO, 1999; CARDOSO, 2002; KISIL, 1997; ZAPATA, 2004) e nesse sentido caminha a prática participativa. O funcionamento de um sistema como este é o meio de se alcançar a alavancagem das potencialidades das populações.

Portanto, só é possível falar em desenvolvimento endógeno quando se pensa neste como uma estratégia para a ação. Tendo em vista que as comunidades locais têm uma identidade própria, que as leva a tomarem iniciativas visando assegurar o seu desenvolvimento, observa-se a factualidade de um comportamento de organização social

participativa na busca de melhores estágios de desenvolvimento. Quando as articulações sociais locais conseguem fortalecer sua capacidade organizacional, têm condições de evitar que empresas e organizações externas limitem suas potencialidades de atuação. Mais uma vez, é a habilidade de liderar o próprio processo, aliada à mobilização do seu potencial, que torna possível falar de desenvolvimento endógeno.

Como exemplo de programa de desenvolvimento endógeno de sucesso pode-se citar o Projeto Pão, Educação e Arte, idealizado pela Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC, através do Grupo de Ação em Responsabilidade Social – GARS e que conta com a adesão do SINDPAN – Sindicato da Indústria de Panificação e Confeitaria do Estado do Ceará. Este projeto é desenvolvido por oito empresas de panificação localizadas na cidade de Fortaleza / CE e oferece a crianças, de 7 a 15 anos, aulas de esporte, música e arte que ocorrem de duas a três vezes por semana nas dependências das empresas ou em locais próximos, estando os panificadores responsáveis pelas despesas com lanches e o pagamento dos monitores. Para a implementação e execução do Projeto, foi firmada parceria com a empresa Reciclaço, que financiou os materiais necessários à formação das turmas de música e de futebol. Em contrapartida, as padarias comprometem-se a selecionar, coletar e repassar latas de aço e alumínio à referida empresa. Existem dois fatores importantes a serem salientados neste caso: a articulação entre entes locais e a consulta à população local em relação aos seus anseios e necessidades que deveriam ser contemplados (XAVIER e SOUZA, 2004).

Para que um processo de desenvolvimento local logre sucesso, é preciso que no decorrer dele sejam observados os seguintes aspectos:

- Geração de oportunidades de capitalização – processo de “oportunização” de acumulo de capitais por parte das comunidades;
- Geração de Benefícios Sociais – impactos sociais positivos na comunidade envolvida;
- Equidade na distribuição dos benefícios gerados – distribuição igualitária dos benefícios (financeiros, econômicos e sociais) entre os indivíduos da comunidade;
- Eliminação da discriminação – conscientização da comunidade para que sejam eliminados preconceitos discriminatórios, quer sejam de raça, gênero, etário ou de classe;
- Elaboração de mecanismos efetivos de participação da comunidade (cidadania) / desenvolvimento de ferramentas que impliquem na efetiva participação dos

indivíduos da comunidade no desenvolvimento do programa (RUFINO, 2003; FRANCO, 1999; KISIL, 1997; CARDOSO, 2002).

Existem algumas condições-base para a sustentabilidade de um processo de desenvolvimento endógeno, as quais se tornam essenciais na implementação de qualquer programa com este fim. Estas condições dizem respeito à idealização, à formulação, ao desenvolvimento e à continuidade do programa a ser criado. Seguem-se:

- Cooperação: organização de uma rede de entidades com interesses semelhantes e que realize uma sinergia de forças;
- Colaboração: pré-condicionamento de cada entidade da rede em fomentar a atividade de cada uma das outras, através dos meios que lhe são disponíveis;
- Coordenação: constituição de um conselho diretivo do programa que deve estar constantemente balizando os rumos da rede de acordo com os objetivos traçados e, em consequência, de cada uma das entidades envolvidas para que se mantenha o foco traçado (AZEREDO, 2004; RUFINO, 2003; FRANCO, 1999; KISIL, 1997; CARDOSO, 2002).

Contemplando toda essa configuração explicitada pode-se citar um exemplo de política pública em relação ao desenvolvimento endógeno que é o programa Oportunidade Solidária, desenvolvido na prefeitura de São Paulo e implementado em agosto de 2001. Este programa funciona como fomento ao desenvolvimento da população em termos sociais e econômicos. Tem como objetivos: desenvolver as potencialidades humanas, estimular a coesão social, promover a cidadania (pertencimento e protagonismo), e gerar ocupação, renda e desenvolvimento social. Alveja servir de apoio à economia popular solidária (cooperativismo, associativismo, redes e outras formas solidárias de organização econômica) junto às comunidades empobrecidas distribuídas no território local (cidade), portanto como exemplo de desenvolvimento endógeno.

O programa contou com uma equipe base responsável pela coordenação, planejamento, execução, monitoramento e avaliação e também com 14 instituições parceiras que atuam em 34 distritos da cidade no processo de incubação de empreendimentos populares solidários e na constituição de redes solidárias. Os principais resultados alcançados pelo programa estão expostos a seguir: 15 mil pessoas (2/3 mulheres com mais de 40 anos) participaram de atividades de capacitação para a autogestão e a cidadania - média de 400 horas per capita; mais de 400 empreendimentos foram constituídos, sendo que 300 estão ativos e receberam apoio para sua consolidação, além de apoio à construção de redes de

cooperação e solidárias nos distritos de atuação; estímulo à criação de tecnologias adequadas ao desenvolvimento social e à economia solidária, através do projeto Bolsa Empreendedor, em parceria com a Fundação Telefônica e o Fórum das Universidades/programa de Desenvolvimento Local; articulação de vários atores sociais na construção de uma política pública de economia solidária; feiras e eventos de promoção da economia solidária; criação, em parceria com o São Paulo Confia, de uma linha de crédito para fomento à Economia Solidária; e, intermediação de negócios solidários, em parceria com o programa São Paulo Inclui (PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2005). Observa-se que as ações realizadas contemplaram o fortalecimento do que a comunidade já desenvolvia, ou seja, são ações que contemplam a realidade local. Não são ações que forçam a criação de uma realidade alheia às condições culturais, históricas, técnicas e sociais da comunidade.

Neste caso salienta-se a importância dos “atores sociais em jogo”. Pode-se chamar assim todas as instituições que participam da cena sócio-política local e que concorrem de maneira democrática para o desenvolvimento da comunidade.

As principais teorias acerca do desenvolvimento local divergem principalmente sobre de onde as localidades podem buscar recursos e de que forma devem aplicá-los. No quadro 01 faz-se um breve comparativo entre estas teorias por não ser o foco aqui discuti-las em profundidade. O desenvolvimento endógeno como é encarado aqui:

Resgata, da grande teoria do desenvolvimento e da teoria do crescimento dualista, o conjunto de mecanismos que contribuem para o funcionamento dos processos de acumulação e crescimento nas economias de mercado. Da teoria da dependência, retoma a idéia de que as abordagens do desenvolvimento devem, obrigatoriamente, incluir uma visão sistêmica dos processos, capaz de inter-relacionar as dimensões econômicas, sociais, políticas e institucionais de uma estrutura organizada. Da teoria territorial do desenvolvimento, recupera a noção de que os agentes do desenvolvimento (e não as classes sociais) são os atores que tomam as decisões e controlam os processos de mudança através das iniciativas locais (VAZQUÉZ BARQUERO, 2001, p.73).

Quadro 01 – Comparativo entre as principais teorias de desenvolvimento local

TEORIAS	PROPOSIÇÕES GERAIS	PRINCIPAIS AUTORES
A GRANDE TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E OS RENDIMENTOS CRESCENTES	Os processos de desenvolvimento endógeno ocorrem como resultado do aproveitamento das externalidades nos sistemas produtivos locais, o que contribui para o surgimento de rendimentos crescentes e, portanto, para o crescimento econômico.	ROMER, 1986; ROSENSTEIN-RODAN, 1943; 1961; HIRSCHMAN, 1958; PERROUX, 1955; 1961.
A TEORIA DO CRESCIMENTO DUALISTA E A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL	O desenvolvimento endógeno refere-se a processos de acumulação de capital que ocorrem em função da atração de recursos das atividades tradicionais para as mais modernas e do uso de excedentes gerados no processo produtivo.	LEWIS, 1954; 1958; FREI e RANIS, 1961; 1974; JORGENSEN, 1961; 1966; 1967; KELLEY, WILLIAMSON e CHEETHAM, 1972.
A TEORIA DA DEPENDÊNCIA E O CONTROLE LOCAL DO DESENVOLVIMENTO	O desenvolvimento endógeno caracteriza-se pela utilização do potencial de desenvolvimento existente no território, graças à iniciativa dos atores locais ou, no mínimo, processa-se sob seu controle.	CARDOSO, 1970; 1972; FRANK, 1966; 1967; SANTOS, 1967; 1970; SUNKEL, 1969; 1973; FURTADO, 1964; 1970; AMIN, S., 1970; 1973.
A TEORIA TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO E AS INICIATIVAS LOCAIS	O desenvolvimento endógeno refere-se a processos de transformação econômica e social que ocorrem em função da resposta das cidades e regiões aos desafios colocados pela competitividade, com os atores locais adotando estratégias e iniciativas destinadas a aumentar o bem-estar da sociedade local.	GORE, 1984; FRIEDMANN e WEAVER, 1979; STÖHR e TÖDTLING, 1979; SACHS, 1980; STÖHR e TAYLOR, 1981.

FONTE: Autor, baseado em VÁZQUEZ BARQUERO, 2001.

O desenvolvimento local tem sido estudado e aplicado como solução à incapacidade das políticas públicas, centralizadas, em dar respostas às demandas sociais. Como resposta social, portanto, é colocado como o desenvolvimento alcançado a partir das percepções, dos recursos e da criatividade endógenos às comunidades têm impactos positivos para estas. Sendo, dessa forma, suscitada a pró-atividade dos indivíduos sociais como responsável por tal resposta e tendo em vista que essa situação não se alcança sem uma efetiva e legítima participação da comunidade no processo a ser implementado, ou seja, que é necessário que se enxergue as comunidades como atores construtores de um processo, não como objetos a serem estudados.

A estratégia do desenvolvimento endógeno “portanto, é a de promover o desenvolvimento de territórios em um entorno no qual são elevados os níveis de incerteza e de turbulência” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 53). Fazendo com que a população possa forçar a realização de “ações (...) centradas na melhoria da infra-estrutura para produzir e viver, na tentativa de suprir as carências e melhorar os fatores imateriais do desenvolvimento (aprendizagem, conhecimento e informação)” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 53).

Sendo assim, o sentido que deve ser considerado é o de um Estado fomentador de ações locais, onde as prefeituras têm mais autonomia administrativa e as comunidades maior poder de influência sobre as decisões públicas. Este processo ocorreria de maneira inversa ao observado no antigo paradigma do nacional-desenvolvimentismo, onde as políticas aconteciam de maneira centralizada (como numa pirâmide onde as ordens saem de cima para chegar às bases).

Com o programa Comunidade Solidária no governo de Fernando Henrique Cardoso (além de outras medidas) houve um processo de descentralização da tomada de decisão para os níveis municipais. Muitos municípios no país passaram a ter mais autonomia para definir políticas locais pautadas pela cultura, condição social e interesse da população local e ainda por recursos locais não aproveitados. Dentre os milhares de municípios (muitas vezes muito pequenos) encontra-se Serrinha, que, independentemente do nível de atendimento aos pressupostos da participação e do desenvolvimento endógeno, aproveitou o momento e desencadeou a elaboração de políticas com este intuito.

## CAPÍTULO 3

### PARTICIPAÇÃO

A espontaneidade do surgimento da política de desenvolvimento local se dá pelo fato de que esta deve ser uma resposta das comunidades locais aos desafios do ajuste produtivo (leia-se por ajuste produtivo as conseqüências da reestruturação produtiva do sistema econômico). Denota uma visão estratégica (por mais inconsciente que possa ser o processo) do desenvolvimento econômico por parte das comunidades. Isto “dá aos atores locais a capacidade de influenciar o processo de reestruturação produtiva e, portanto, de melhorar o nível de emprego e o bem-estar da população local” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 236). É justamente este fator de “visão estratégica” local que fomenta a idéia da participação e que, ao mesmo tempo, fortalece a justificativa da mesma.

Participação, no sentido que cabe dentro da discussão a respeito de descentralização e desenvolvimento endógeno, deve ser entendida como o processo através do qual os indivíduos influenciam diretamente as tomadas de decisões públicas. Mais que isso, tomam as decisões de acordo com suas necessidades, anseios e potencialidades locais, visando um melhor estágio de desenvolvimento e tendo em mente (mais uma vez, ainda que inconscientemente) as questões estratégicas aí implicadas.

A participação é analisada e entendida como a principal ferramenta do processo de descentralização a caminho do desenvolvimento endógeno. Através dela os cidadãos exercem seu papel de tomadores de decisão, ou seja, de seres políticos, conscientes que devem estar de suas capacidades e necessidades.

São precisamente as políticas de desenvolvimento local que motivam a participação da sociedade nas decisões públicas. O desenrolar histórico demonstrou que:

ao longo do período em que os investimentos privados representavam o elemento predominante nas mudanças e nos ajustes produtivos, os empresários locais desempenharam um papel de liderança nos processos de desenvolvimento. Na atualidade, as políticas de desenvolvimento local permitiram ampliar, para outros grupos da sociedade local, o papel de protagonistas e a responsabilidade pelas ações empreendidas. Assim, é a primeira vez que os agentes públicos locais – que, nos sistemas democráticos, representam a sociedade local – assumem a responsabilidade de participar ativamente da definição e da aplicação das estratégias de desenvolvimento econômico local (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 237).

Como o processo de decisão pública, ou seja, de formulação de políticas públicas parte do entendimento de uma realidade para a implementação de ações em busca da modificação dessa realidade, a participação é pensada como um instrumento de pesquisa nesse caminho.

Assim, participação deve acontecer de forma democrática e isenta de influências externas, onde o agente do setor público é um mero coadjuvante, um auxiliar dos participantes (comunidade que irá decidir e sofrer os impactos decorrentes) na busca do entendimento de seus problemas e no delineamento das soluções adequadas.

Assim, é possível afirmar que participação é o processo de conquista e construção organizada de emancipação social. Existem, nesse sentido, quatro conceitos fundamentais para tal: **o de processo**, denotando que se trata de fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo; **o de conquista e construção**, significando que não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados; **o de organização**, indicando que um dos signos principais de sua competência está na cidadania coletiva bem armada; **o de emancipação social**, estabelecendo a centralidade do sujeito social, no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais. Isto valida as seguintes proposições: a) não há participação imposta, concedida ou doada; b) não há participação prévia – primeiro vem usurpação, depois participação, se conquistada; c) não há participação suficiente – porque é processo histórico infundável; d) participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente organizada.

Com isso quebra-se o paradigma de políticas impostas pelo Estado às populações. Torna-se inválido também o pressuposto da consulta popular, ou seja, as políticas que chegam prontas para receber o aval da população. Um verdadeiro processo participativo é aquele onde a seleção do problema a ser tratado (momento crucial do delineamento da política), a análise deste, a reflexão sobre a realidade e os impactos das mudanças possíveis, as sugestões de mudança e a definição das ações, tudo isto é formatado pela comunidade, ou seja, pelos participantes, que têm o governo como auxiliar.

Não perdendo de vista que “além da aura de uma necessidade que está hoje em moda, a ‘participação pública’ também pode ser esclarecedora, repressiva, criativa, opressiva, permissiva ou, simplesmente, manipulativa” (PALERMO; ARANTES, 2002, p.10).

Pode-se entender ainda que participação “é processo de pesquisa no qual a comunidade participa na análise de sua própria realidade, com vistas a promover transformação social em benefício dos participantes, que são oprimidos” (GROSSI apud DEMO, 2004, p.98). Processo de pesquisa neste sentido significa o momento do contato direto com a população local onde o agente do setor público pretende coletar dados a respeito dos problemas, anseios, potencialidades e idéias da comunidade, não esquecendo que neste momento a população já deve estar educada e consciente para poder exercer o nível de

criticidade que tal processo exige e que o agente público serve apenas de subsídio à comunidade.

Para o funcionamento de uma estrutura participativa deve acontecer, portanto, a seguinte sistemática: o diagnóstico comunitário (primeira fase de um trabalho de educação participativa); a retroalimentação no processo de participação, ou seja, a análise dos dados com participação comunitária; e, a organização de grupos instrumentais que assumem a ação (DEMO, 2004).

Indivíduos que não vivenciam processos participativos na tomada de decisões públicas (formulação de políticas públicas) podem ser considerados indivíduos marginalizados. O antônimo da participação, melhor, a não-participação é o fenômeno da marginalidade. “Marginalidade significa ficar fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir” (BORDENAVE, 1983, p.18).

A idéia da incorporação dos setores populares à “vida nacional”, ou seja, o desenvolvimento de estratégias “integradoras” visa o desenvolvimento educativo e crítico dos indivíduos, para que estes sejam capazes de, em um crescente contínuo, encontrar soluções para os problemas que a realidade lhes apresenta. Estas estratégias são soluções palpáveis na tentativa de reduzir o nível de marginalidade das comunidades, melhor, de fazê-las “participar” da vida pública, política e das decisões que lhes causam impacto. Assim, a participação é entendida como a elevação dos populares de beneficiários das políticas públicas à categoria de consumidores dos bens materiais e culturais inerentes ao desenvolvimento modernizador. Desenvolvimento modernizador no sentido de que este ato gera uma maturação do nível intelectual e da consciência política dos indivíduos.

Exatamente como afirma Bordenave (1983): “Neste novo enfoque, a participação não mais consiste na recepção passiva dos benefícios da sociedade mas na intervenção ativa na sua construção, o que é feito através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis” (p. 20).

Isto logra o alcance de uma democracia participativa, a qual pode ser entendida como aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na sua condução e por isso “tomam parte” (em nível local) na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte” (BORDENAVE, 1983).

Dentro desta discussão, é interessante observar que a participação pode ser entendida por diversos ângulos: Participação de fato: inerente ao ser (Ex.: família, religião, tarefas de subsistência); Participação espontânea: livre iniciativa, formação de grupos (Ex.: grupos de

vizinhos, grupos de amigos); Participação imposta: obrigação de fazer parte de grupos e realizar atividades (Ex.: exercício militar, missa no culto católico, voto obrigatório); Participação voluntária: o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho (Ex.: sindicatos livres, associações profissionais, cooperativas, partidos políticos, constituição de uma empresa); Participação provocada (dirigida ou manipulada): similar a anterior, no entanto, ocorre por estímulo de agente externo (Ex.: extensão rural, serviço social, desenvolvimento de comunidades, educação em saúde, trabalhos de pastoral, agitação-propaganda); Participação concedida: parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores (Ex.: participação nos lucros, planejamento participativo) (BORDENAVE, 1983).

Assim, a participação oriunda da descentralização e que pode gerar um quadro de desenvolvimento local estaria configurada como uma participação voluntária. No entanto, dado o baixo nível educacional, cultural, de criticidade e político das comunidades brasileiras marginalizadas, este processo fica comprometido. Os indivíduos necessitam ser estimulados a entender a realidade, a se inconformar com ela e a buscar soluções. Para fazer isso acontecer, em um primeiro momento, é importante que os governos sejam capazes de fomentar um processo de participação provocada e que com ele sejam capazes também de educar a população de acordo com o pensamento de Freire<sup>3</sup>.

Quadro 02 - Níveis em caráter crescente de profundidade de participação

Níveis em caráter crescente de profundidade de participação	
Níveis	Estágio
1	Formulação de doutrina e da política da instituição.
2	Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.
3	Elaboração de planos, programas e projetos.
4	Alocação de recursos e administração de operações.
5	Execução das ações.
6	Avaliação dos resultados.

Fonte: Bordenave, 1983.

Todos estes níveis apresentados no Quadro 02 devem ser contemplados na busca por uma condição realmente participativa das comunidades, onde existe uma real descentralização e onde as chances de se alcançar um estágio de desenvolvimento local satisfatório são elevadas.

<sup>3</sup> Educar os cidadãos de acordo com Freire significa educá-los a partir da problematização da sua realidade (ver Freire, 1996).

Podem-se identificar quatro tipos distintos de participação pública, caracterizados ora pela natureza, ora pelo grau de envolvimento. São eles:

1. Informativo – informação dada e, ou, recebida. Os participantes estão sujeitos a perguntas que visam fazer com que informações, percepções e pontos-de-vista possam ser coletados ou possam também ser submetidos a exposições para que os tornem mais bem informados. Assim sendo, enquetes, pesquisas, seminários, papos informais tomando cerveja, por exemplo, informativos regulares, apresentações de TV/rádio e um *web site* podem ser considerados como formas essencialmente passivas de participação. O envolvimento individual, nesses casos, é limitado pelo tempo, pela abrangência e pelo efeito. Tais iniciativas servem, entretanto, para tornar o planejamento mais tangível e o seu processo mais transparente.
2. Reativo – estratégias reativas são baseadas na noção de que a participação é mais fácil e mais significativa quando focalizada em alguma coisa concreta que provoque reação. Planos conceituais, princípios ou proposições alternativas podem ser apresentados ou debatidos num esforço para se obter uma reação, expor diferentes pontos-de-vista, criticar agendas, contribuindo, dessa forma, com novas idéias para definir outras alternativas de apoio público.
3. Exploratório – Se não sabemos exatamente qual é o problema, nem como deverá ser conduzida a sua solução, poderíamos, então, conceber a participação pública como um jogo colaborativo/exploratório. Nessa direção recomenda-se o estabelecimento de grupos de trabalhos para investigar aspectos da comunidade; como os diferentes setores da comunidade poderiam ser motivados a se organizarem, de forma tal que eles próprios identificassem os assuntos e, ou, as possibilidades que mais lhes interessassem. Isso pode ser viabilizado pela realização de *workshops*, projetos, treinamentos de curta duração, reuniões com governo e entidades, projetos-pilotos ou, ainda, publicação de artigos em revistas e jornais.
4. Ativo - existe, tradicionalmente, uma linha de separação entre a participação e a ação que é muito bem definida. Isso significa que a comunidade pode participar, mas quem faz o plano são os profissionais. A comunidade pode até ser incluída, informada, questionada, mas são os outros que decidem, que definem o contexto, os padrões, e determinam o conteúdo. Por outro lado, essa visão tradicional pode ser evitável, uma vez que existe, hoje, um movimento crescente na direção do planejamento comunitário, que está tentando desfazer essa linha divisória entre a participação e a ação (PALERMO; ARANTES, 2002, p.14-15).

O principal ponto em relação à participação não é o de manter os indivíduos informados e em contato, mas de apoiar o crescimento dos indivíduos de determinada comunidade. A participação em si não é instrumento suficiente para acarretar um desenvolvimento de uma população. Observe-se o que afirmam Muniz e Gomes (2002, p.7):

A participação social é apenas um artifício para expor os segmentos sociais diante das políticas do Estado. Não há, como se observa usualmente, a proposição de que a participação social é necessária e suficiente para alterar as trajetórias de desenvolvimento, obtendo-se a melhoria da qualidade de vida. Pelo contrário, o objetivo é aprofundar essa compreensão pela ‘capacidade’ que os movimentos sociais e os atores individuais têm de se organizar para agir e defender interesses coletivos.

A maior das armadilhas que se coloca sobre a participação na gestão das intervenções públicas sobre as questões sociais “está na retórica e não nas ações que visam a consolidação das instituições democráticas” (MUNIZ; GOMES, 2002, p.9). Ora se o governo não consegue apresentar sugestões nem soluções para as questões sociais, não é em decorrência da participação social que isto irá acontecer.

É preciso, antes de participar, antes de institucionalizar a participação, etc., nivelar os segmentos sociais de tal forma que eles possam participar, se organizar, para atuar como um componente do aparato institucional. Caso contrário, tem-se, por um lado, um aparato constituído por instituições independentes, competitivas na obtenção de recursos financeiros e humanos, para oferecer serviços comuns, e, por outro lado, uma sociedade desorganizada e desinformada. Nesta polarização, está a grande armadilha apresentada à participação social, que poderá ser evitada apenas se houver, como se pressupõe, o desenvolvimento de instituições intermediárias neste contexto” (MUNIZ; GOMES, 2002, p.9).

A questão da participação leva ao desenvolvimento de uma qualidade política, que se traduz na capacidade de autogestão da população e na transparência das ações implementadas. Isto ocorre quando há um desenvolvimento educacional e de capacidade crítico-reflexiva nos indivíduos das comunidades. Assim, os fenômenos participativos precisam manifestar pelo menos quatro marcas qualitativas para corresponderem àquilo que estamos chamando de qualidade política: representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado.

A organização de uma comunidade no sentido de alcançar esta qualidade desemboca na descoberta crítica dos problemas que a afetam e na consequente formulação de estratégias de solução, despertando para a iniciativa própria. Assim, não deve existir ajuda ou assistência. Devem existir direitos e deveres. A própria colocação da ajuda é um erro de princípio e de prática. “Está na própria lógica da participação autêntica: somente quer associar-se particularmente aquele que já não quer ajuda, mas colaborar, contribuir, conquistar sob o signo da auto-determinação” (DEMO, 1988, p.70).

Por isso a participação acontece através de um processo histórico de conquista das condições de autodeterminação. Ela não pode ser dada, outorgada ou imposta. Não acontece por ter sido decretada nem em consequência automática de qualquer mudança econômica. Nesse caminho, é forçosamente uma ferramenta que fomenta a democratização. “A participação popular por permitir a conquista dos direitos políticos e sociais abre amplas perspectivas de democratização da administração pública, tornado-a aberta a todos e sujeita ao controle social” (PEREIRA, 2000, p.35).

Existe uma relação clara e direta entre a participação e a descentralização da administração pública. A participação popular é o principal instrumento da descentralização. Isso por que força que as decisões de Estado estejam próximas das comunidades, que sejam descentralizadas do poder central. Força também a existência de uma maior representatividade da população, como colocado por Soares apud Pereira (2000, p.35):

A questão da representatividade constitui-se também em um dos pontos nevrálgicos da participação popular. Para que a descentralização seja um instrumento de democratização e de modernização da gestão pública deve haver uma legítima representação da comunidade local, garantindo a representatividade de seus setores populares. Frequentemente, o que tem ocorrido na prática, é que a composição das instituições representativas da comunidade ser de ‘membros das elites locais, trazendo como consequência a prevalência de uma postura do governo que expressa a cultura política dessas elites, onde o povo é visto como ente passivo’.

Isto demonstra que o fenômeno da participação busca também eliminar as condições de dominação, de poder antidemocrático. “A participação não elimina o poder, mas busca alternativa de controle democrático” (DEMO, 2004, p.76).

Visto que o poder só pode ser entendido como tal enquanto é escasso, ou seja, está concentrado, um processo participativo e, portanto, descentralizador eliminaria a relação de poder dominante-dominado. Segundo Demo (1988, p.11):

Simplificando a questão, configuram-se aqui dois ‘bens escassos’: dinheiro e poder. Não são escassos naturalmente, mas tornados escassos, em nome das vantagens, já que o abundante não representa vantagem. Se a dita ‘educação superior’ se popularizar, deixará de ser superior. Por isso se reprime o acesso a ela. Na pobreza não encontramos somente o traço da destituição material, mas igualmente a marca da segregação, que torna a pobreza produto típico da sociedade, variando seu contexto na história, mas se reproduzindo na característica de repressão do acesso às vantagens sociais.

Uma clara vantagem social referida por Demo é o poder de decisão, o poder político. O paradigma de concentração deste em algumas mãos, as mãos dos “tomadores de decisões públicas”, políticos se assim se prefere, é quebrado, portanto, na vivência de um processo como o discutido.

É esta marca forte que tem a participação, “abrir oportunidades para os marginalizados de construir sua emancipação, usando o melhor conhecimento possível” (DEMO, 2004, p.13).

Na mesma obra de Demo (p.96-97) são citadas algumas características observáveis na participação, quais sejam: a) é processo de conhecer a agir; a população engajada na participação simultaneamente aumenta seu entendimento e conhecimento de situação particular, bem como parte para ação de mudança em seu benefício; b) é iniciada na realidade concreta que os marginalizados pretendem mudar; gira em torno de problema existente; caso

haja consciência suficiente, a própria população inicia o processo e pode até mesmo dispensar o perito externo; mas, ainda, começando pelo perito, o envolvimento da população é essencial e único caminho para o alcance da verdadeira democracia participativa, advinda da descentralização; c) variam extensão e natureza da participação; no caso ideal, a população participa do processo inteiro: proposta de pesquisa, coleta de dados, análise, planejamento e intervenção na realidade; d) a população deve ter o controle do processo; e) é processo coletivo; e, g) é experiência educativa.

Ao ganhar representatividade e reconhecimento, o indivíduo (quando participante da elaboração do plano de governo municipal, isto é, do orçamento programa) passa a dispor de poder sobre uma parte da receita pública, o que o torna, de maneira geral, um representante de todos os cidadãos e cidadãs de sua cidade ou, no mínimo, de todos os moradores desta que vivem em condição social semelhante à dele. Esta ampliação de seu mandato faz com que o participante deixe de ser um mero reivindicador para se transformar em proponente da situação político-social na qual está inserido (SINGER, 1998).

Vê-se, então, que a definição de participação remete ao envolvimento da população no trabalho direto na busca pelo desenvolvimento (da localidade para ser mais preciso), participando de modo equânime nos benefícios daí derivados e na tomada de decisão com respeito à fixação de metas, formulação de políticas e planejamento e implementação dos programas de desenvolvimento econômico e social. E nesse caminho as comunidades devem receber apoio que não as imbecilizem, ou seja, o Estado como fomentador da participação age de maneira a tornar as comunidades mais desenvolvidas crítica e intelectualmente e, ao mesmo tempo, autosustentáveis.

Contudo, o processo participativo como um fim em si mesmo não se demonstra válido na visão da população, ou seja, os próprios grupos, para os quais estavam voltadas prioritariamente as ações participativas, queriam mudanças substantivas e rápidas em suas condições de vida, considerando insuficiente, portanto, a simples adição de cidadania, em sua dimensão política. “Tanto que, de acordo com avaliação do Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, a população tende a só considerar válida a participação quando suas reivindicações são atendidas” (SOARES e GONDIM, 1998, p.83).

Outra questão a ser encarada na projeção e na análise de um processo participativo é a inclusão de questões globais (como meio ambiente, questões de trânsito, destino do lixo, etc.) e também do favorecimento das classes média e alta. Neste segundo caso porque sem conseguir atender anseios destas classes um processo participativo torna-se carente de apoio

de boa parte da população (uma parte poderosa da população, vale salientar) o que termina por dificultar o processo. Justamente por isso, segundo análises do Centro Josué de Castro (SOARES; PONTES, 1998), mesmo programas participativos que logram melhorias imediatas das condições de vida de amplas camadas da população revelam-se insuficientes para construir uma ampla base de apoio.

Também está no cerne do processo participativo a questão política, ou melhor, da execução das políticas públicas e dos resultados alcançados.

Além da necessidade ‘econômica’ da participação, há também um reconhecimento da necessidade ‘política’ da mesma, no sentido de que as estratégias altamente centralizadas têm fracassado na mobilização de recursos econômicos e no desenvolvimento da iniciativa própria para tomar decisões em nível local. A participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento (BORDENAVE, 1983, p.14).

Mais amplamente que o sentido de que a participação torna as ações mais eficazes e eficientes (base instrumental), há também uma base afetiva: ‘participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com os outros’ (BORDENAVE, 1983). E estes sentidos levam a um estágio de maior dignidade da pessoa humana, ou seja, a participação significa a insurreição contra ser apenas objeto (o momento em que o homem passa de marginalizado a homem político), muito mais que aumentar a eficiência e eficácia do processo de execução de políticas públicas. “Quando falamos em ‘homem político’, temos em mente sobretudo tal horizonte, no sentido da competência em administrar o trajeto histórico, mudando a natureza e as relações sociais” (DEMO, 1988, p.14). Isto reforça a idéia de que a participação não pode ser imposta nem doada, pois o alcance desse momento e dessa consciência advém da inquietação interna.

É preciso não perder de vista a lógica dinâmica do poder. Precisamente é lógica dinâmica, pois não se trata da lógica da invariância, mas da mudança. A desigualdade funda não só a necessidade institucional de preservar os privilégios, mas igualmente a inevitabilidade da resistência e do desejo de mudança, do ponto de vista do desigual. Assim, no princípio está a opressão. A redução da desigualdade não cai do céu por descuido, mas será conquistada historicamente, não como produto definitivo, mas processual. Por isso, participação só pode ser conquistada. Aquela doada é presente de grego, porque vem do privilegiado, não do desigual. A redução da desigualdade que o desigual quer só pode ser aquela que ele mesmo constrói. E aí está sua competência (DEMO, 1988, p.16).

Isso leva a reflexão, mais uma vez, do papel do Estado nesse processo. Parece óbvio que em tais condições este passe a ter um “menor peso”, ou seja, se retraia em função do aumento de “poder” da sociedade civil organizada (em torno das organizações comunitárias).

Assim, é necessário “diminuir o estado para dar o devido espaço à sociedade civil” como ente capaz de se autogerir; “socializar, não pelo estado, mas pela organização da sociedade civil; aumentar a liberdade, não pela recriação anacrônica do capitalismo livre, mas pela instituição competente do estado de direito, produto da cidadania” (DEMO, 1988, p.65), consequência da descentralização política e produto do desenvolvimento da localidade.

É preciso ainda para que haja deveras um projeto participativo uma tripla credibilidade do Estado: que este possa ser considerado democrático, honesto e eficaz. De maneira mais enfática pode-se dizer: representativo em todos os níveis, descentralizado e defensor das liberdades da sociedade; e, honesto e eficaz em todas as administrações públicas, transparente em seu funcionamento e gastos, flexível e aberto ao diálogo em seu estilo de relação com a sociedade (BORJA, 1998).

Isto porque o principal objetivo de um projeto participativo é tornar o contato entre os cidadãos e as instituições do Estado mais direto, cotidiano, fazendo com que as decisões e a execução dessas decisões leve em conta os interesses e opiniões dos cidadãos. As causas da moderna preocupação pública pela participação podem ser sintetizadas em quatro tipos, a saber: primeiro, a multiplicação e especialização das funções das instituições representativas, por um lado, e a complexidade crescente da sociedade, por outro, tornam cada dia mais difícil que os partidos políticos assegurem as demandas e que o momento eleitoral baste como ocasião em que se expressem as principais opções gerais. Produz-se um distanciamento entre instituições e sociedade civil, inclusive sobre questões políticas de interesse geral. Esse distanciamento é particularmente insuportável no âmbito local – pois aí se espera uma maior proximidade e articulação -, âmbito onde hoje é mais forte a demanda de participação popular; segundo, a representação política mediante os partidos tem um caráter sobretudo geral, mas não garante a representação de interesses especiais, setoriais ou territoriais, que atuam como grupos de pressão ou devem encontrar canais de participação complementar, mas regulada e transparente; terceiro, uma parte importante das instituições ou aparatos do Estado está de fato bastante à margem da representação popular personificada pelas assembleias eleitas: a justiça, a previdência social, o aparato educativo ou cultural, o setor público ou parapúblico da economia etc. Nesses casos parece óbvio que há que inventar formas de participação distintas da eleição de assembleias representativas de caráter global; quarto, há que se relacionar a participação com a existência de grupos sociais que dispõem de menos recursos econômicos, culturais ou políticos, que requerem mecanismos de participação que os equiparam aos grupos melhor situados, e que os integrem na vida política (BORJA, 1998).

Seguem alguns argumentos a favor da participação: uma cidade não é um assunto particular; a cidade é um projeto colaborativo; e, o poder das idéias no processo público.

1. Uma cidade não é um assunto particular – deve ser dada à comunidade toda a oportunidade de participar, identificar problemas, revelar contextos, desenvolver possibilidades, explorar oportunidades, refletir sobre as suas consequências e fazer suas próprias escolhas. A cidade pertence a todos, não é propriedade particular de nenhum grupo e de nenhum “governo”. Portanto, a cidade não deve ser submetida aos caprichos de políticos e, ou, planejadores.

2. A cidade é um projeto colaborativo – Se, por um lado, os esforços podem ser guiados e sustentados por uma única estratégia, por outro, é preciso lembrar que a cidade é construída, em pequenas doses, por muitas mãos e durante longo período de tempo.

3. O poder das idéias – Embora o poder seja normalmente associado a uma pessoa ou a uma posição, ele é inerente às idéias, e o poder das idéias motiva, inspira e impulsiona as pessoas à ação. Não se justifica e é muito insensato argumentar contra a participação pública, pois, se as pessoas mais afetadas não estiverem envolvidas, as decisões passam a ser autoritárias, havendo, assim, um predomínio da exclusão e uma visão limitada e acanhada do que é a comunidade (PALERMO; ARANTES, 2002).

Pode-se pensar também em algumas limitações da participação como segue:

1. Predisposição reacionária: As pessoas são mais facilmente reunidas sempre que elas percebem a iminência de uma crise local, imediata e tangível. Por outro lado, se a questão não é imediata, tanto a participação quanto a paixão são menores;

2. Tendência a ajustes: Para conseguir o apoio da população, as idéias e as escolhas precisam ser simplificadas, no intuito de torná-las mais compreensíveis e executáveis;

3. A tirania dos números: Pode haver também uma tirania da maioria, pois o que a maioria deseja torna-se o curso escolhido de ação. O suporte popular não resulta, necessariamente, de uma decisão acertada, pois o domínio da maioria pode ser muito opressivo para todas as minorias excluídas do processo;

4. Fator de articulação: Em qualquer cidade existem pessoas que são mais articuladas e mais bem informadas que outras e que almejam marcar presença, enquanto outras operam nos bastidores da participação pública. É preciso, portanto, fazer um esforço extraordinário para dar voz a estes ‘sem voz’.

5. Vácuo da liderança: Na sua pior versão, a participação pública torna-nos servis, a ponto de aceitarmos a falta de liderança.

6. Perspectiva global: Eventos regionais, nacionais e globais afetam as circunstâncias locais. Uma participação em que não se incluam aprendizagem, escuta cuidadosa e perspectiva amplas, ou é um processo sem nenhuma substância, ou é uma substância sem nenhuma visão (PALERMO; ARANTES, 2002).

Passa-se, nesse momento, a enxergar a participação por um viés mais amplo. Vê-se que ela é uma metodologia para o exercício do governo, “que supõe cumprir previamente ou ao mesmo tempo todo o conjunto de requisitos citados, especialmente a racionalização e a descentralização do Estado” (BORJA, 1998, p.15). Esse funcionamento pode permitir que se evite que todas as demandas sociais afluam dos governos centrais. “A política e a cultura democráticas requerem uma dialética de pluralismo e consenso, de confrontação e de negociação, que só pode se desenvolver em um Estado descentralizado e participativo” (BORJA, 1998, p.15).

Isto visto que,

Para que os indivíduos marginalizados conquistem a possibilidade de participar ativamente das decisões é indispensável que ocorra primeiro sua transformação interior. É preciso que dentro de cada um nasça a convicção de que é justo e possível participar. Depois virá automaticamente o desejo de participação, sobretudo para os mais injustiçados. A experiência tem mostrado que entre as classes mais humildes, amadurecidas pelo sofrimento, existe mais solidariedade e espírito comunitário do que entre as classes mais ricas e socialmente privilegiadas (DALLARI, 1991, p.37-38).

Sem ser simplista, poderíamos sugerir que o planejamento comunitário inclua cinco estágios distintos, que constituiriam a participação da população na formulação das políticas após o momento inicial de educação e despertar crítico:

1. Compreensão da situação existente, documentando, analisando e reavaliando econômica, social, cultural, institucional, ambiental, física e perceptivelmente as tendências históricas da comunidade;
2. Antecipação das mudanças locais, regionais, nacionais, globais e seus possíveis impactos na comunidade;
3. Comparação das diversas perspectivas, interesses, motivações, ambições, tendências de rendas com níveis educacionais, necessidade dos jovens com a experiência dos mais velhos, perspectiva para os negócios com a dos sem-tetos;
4. Decisão sobre o que poderia ser feito, imaginado, inventando, criando e elaborando propostas que, graciosa, econômica e efetivamente, envolvam a comunidade, ao mesmo tempo que irá afetá-la profundamente;
5. Ação dentro de uma visão que faça uma diferença imediata e contínua (PALERMO; ARANTES, 2002, p.14).

Estes passos é que tornam o indivíduo um ser desenvolvido e um homem político. É a riqueza da descentralização, instrumentalizada pela participação, que leva as comunidades a se descobrirem, a enxergarem seus problemas, necessidades e potencialidades. As estratégias advindas daí podem fomentar um processo de desenvolvimento endógeno. Nesse raciocínio, percebe-se que um sujeito politicamente pobre não pode contribuir neste processo. E pobre politicamente é o sujeito ou grupo que vive a condição de massa de manobra, coibido de autodeterminação, justamente o oposto da descentralização.

A descentralização funcionando como um procedimento para facilitar a participação “sem dúvida significa um estímulo à criação de órgãos de base territorial que aproximem a gestão municipal dos cidadãos e promovam sua participação direta” (BORJA, 1998, p.22).

Uma concepção de democracia que enfatize a descentralização, a participação popular e as parcerias de poder público com diferentes agentes sociais pode tornar uma gestão local bem sucedida. A descentralização e a participação popular são estreitamente correlacionadas, pois só é possível adotar uma visão estratégica na administração pública quando se consegue superar as pressões (tanto as oriundas da classe política tradicional como as da própria população) para que o Estado se utilize de mecanismos clientelistas, ou seja, “troca de apoio político por ‘favores’ a pessoas ou grupos específicos” (SOARES e GONDIM, 1998, p.69).

A questão em Serrinha se dá em torno deste ponto, foi ou não participativo o plano de desenvolvimento ali elaborado? Deve-se observar que não é a mera consulta que caracteriza a participação, tampouco a simples entrega das responsabilidades nas mãos da população. O processo participativo ideal necessita contar com a aplicação de todos os pressupostos considerados: ter se iniciado através de políticas públicas de descentralização; ter tratado a população de igual para igual, conseguindo trazê-la à reflexão de seus problemas e, por conseguinte, desencadeado um processo de empoderamento, ou seja, de expansão do nível de consciência crítica e cidadã da população; e, ter como resultado desse processo melhores níveis de desenvolvimento endógeno. No entanto, a realidade não permite que um processo de tal magnitude aconteça. As limitações são várias, iniciando pela impossibilidade de haver uma “conscientização crítica” da população antes do início de uma política pública com tal pretensão. Esta “conscientização” decorrente de um processo educativo deve ser constante e concomitante ao desenvolvimento de políticas públicas localizadas.

## CAPÍTULO 4

### METODOLOGIA DE PESQUISA E MODELO DE ANÁLISE

Este capítulo se destina a demonstrar a metodologia utilizada para a consecução dos objetivos desta pesquisa.

#### 4.1 – ABORDAGEM, NATUREZA E TIPO DA PESQUISA

Pesquisa pode ser definida como o processo formal e sistemático de aplicação do método científico. Para Gil (1999, p. 42), “*o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos*”.

Para Santos (1999), a pesquisa tem como atividade intelectual central a construção do conhecimento.

As pesquisas podem se distinguir mais amplamente em pesquisas quantitativas e pesquisas qualitativas. As pesquisas qualitativas são as que alcançam suas conclusões por meios não-estatísticos e não-quantificáveis. Este tipo de pesquisa pode ser utilizado para entender fenômenos que se conhece pouco ainda e também para descobrir o que está por trás de tais fenômenos ou, ainda, para se chegar a pontos de vistas diferentes sobre fenômenos que já se conhece.

Portanto, a presente pesquisa se enquadra como qualitativa. Além de tentar entender um fenômeno que ainda se conhece pouco tem como fonte direta de dados o ambiente natural e o pesquisador como seu principal instrumento. Também considera que todos os dados da realidade são importantes e devem ser examinados, visando à compreensão ampla do fenômeno em análise (GODOY, 1995a, 1995b).

A maneira como foram coletados e tratados os dados faz-se incorrer em caráter eminentemente qualitativo. Isto, visto que, foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos no processo a ser analisado (“implementadores” e população), no intuito de se identificar, através da opinião destes, quais as características dos projetos e programas ali desenvolvidos. Também representa um caráter qualitativo o fato de a pesquisa ser realizada em município selecionado de acordo com critério preestabelecido pelo autor (um caso considerado modelo). Além destes aspectos, a pesquisa também se configura como qualitativa pelo fato de serem tratados documentos como parte relevante para análise da situação em questão. Tudo isto impede um tratamento marcadamente estatístico, antes pede uma apreciação crítica da realidade.

A pesquisa foi realizada através de levantamento de documentos que versam sobre a implementação dos programas de desenvolvimento local em Serrinha, analisando-se os

discursos e as práticas participativas expressas através das opiniões dos atores sociais. Estes documentos foram levantados junto aos órgãos municipais e estaduais que fizeram parte de tal implementação no município, bem como através dos meios de divulgação, sendo caracterizada em seu nível como uma pesquisa exploratória.

Para Gil (1999, p. 43) “*As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores*”. As pesquisas exploratórias têm a característica de proporcionar visão geral acerca de determinado fato.

Pesquisas descritivas “*têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis*” (GIL, 1999, p. 44). Tendo isso em vista, pode-se afirmar que a presente pesquisa se caracteriza como uma pesquisa descritiva, já que descreve as características do fenômeno da participação popular na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento local.

Quanto ao tipo a pesquisa se encaixa como uma investigação através de um estudo de caso. O estudo de caso é um procedimento técnico que “*envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento*” (SILVA e MENEZES, 2001). O estudo de caso, para Triviños (1992), tem como objetivo a obtenção de um conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada.

Para Yin (2001), o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características gerais, em todas as dimensões e mais significativas dos eventos da vida real, tais como processos organizacionais e administrativos, relações internacionais e mudanças de alguns setores. Ainda, o estudo de caso contribui de forma inigualável para compreensão que se tem de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos.

Assim, a pesquisa foi realizada através de um estudo de caso (o caso de Serrinha / RN), na tentativa de se aprofundar as características do fenômeno da participação popular na elaboração das políticas públicas de desenvolvimento local. Houve o intuito de alcançar uma maior compreensão da questão da “participação”, não se pensando em ter o caso estudado como amostra representativa do universo (casos de participação espalhados pelo país). O fato de a pesquisa ter como procedimento de coleta o estudo de caso justifica-se e justifica seu nível exploratório (RAMOS, 2004).

Ainda, a pesquisa foi tratada de maneira geral através do método observacional, buscando-se salientar os fatos essenciais e acidentais do objeto tratado.

Para Gil (1999) o método observacional é aquele onde o pesquisador apenas observa algo que acontece ou que já aconteceu, sem influir ou controlar as variáveis que interferem no fenômeno.

#### 4.2 – DELINEAMENTO DA PESQUISA

Qualquer pesquisa científica, qualquer que seja seu tipo, deve ter um delineamento de pesquisa (*research design*), onde sua sequência lógica faz a ligação entre as questões da pesquisa com os dados coletados e liga estes, por sua vez, às conclusões do trabalho. Este delineamento de pesquisa é constituído como documento que indica como alcançar as respostas a partir das questões de pesquisa (YIN, 2001).

O segundo capítulo desta dissertação, revisão da literatura, foi elaborado com base na leitura de livros relacionados ao tema, periódicos nacionais e visitação a páginas da *web* específicas sobre Terceiro Setor, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Na Internet, os principais *sites* visitados foram os que seguem:

- **Teses:** [www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br) (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior);
- **Periódicos científicos:** [www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br) (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior);
- **Artigos de Congressos:** [www.pep.ufrn.br/busca](http://www.pep.ufrn.br/busca) (Anais eletrônicos dos ENEGEPs e EnANPADs, no *site* de busca do Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Norte).

#### 4.3 – MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

##### 4.3.1 – Entrevista

A entrevista é um encontro entre pessoas, realizado com o objetivo de que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional (LAKATOS e MARCONI, 1996). A entrevista é uma técnica importante, pois permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas, possibilitando uma aprofundada coleta de dados (RICHARDSON, 1989).

Segundo Gil (1999, p. 117):

Enquanto técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes.

Essa foi a primeira técnica selecionada para realizar a pesquisa, tendo em vista sua adequação a tipologia de estudo de caso empregada na mesma. A característica de facilitar a

obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, fizeram e de suas explicações para coisas que aconteceram, se adequou perfeitamente com o objetivo do presente trabalho de descobrir de que modo foram desenvolvidas práticas participativas no caso de Serrinha.

A entrevista com o prefeito de Serrinha nos mandatos de 1997-2000 e 2001-2004 Sr. Júnior de Souza, foi realizada na Associação dos Criadores de Quarto-de-milha do Rio Grande do Norte, no dia 21 de março de 2006. O ex-prefeito se demonstrou muito receptível e apto a colaborar com a pesquisa. A entrevista com a senhora Maria Pimentel secretária municipal na primeira gestão do senhor Júnior de Souza, foi realizada em sua atual residência no município de São José de Mipibú em 21 de abril de 2006. As demais entrevistas (com o senhor Fábio Barbosa de Oliveira, presidente da Associação de Conservação Ambiental de Serrinha durante as duas gestões; com o senhor João Ferreira Galvão, secretário da agricultura na gestão de 1997-2000 e gerente de desenvolvimento urbano na gestão de 2001-2004; com o senhor José Valério dos Santos, representante da igreja católica nos conselhos municipais de desenvolvimento durante as duas gestões; e, com a senhora Dulcinéa Amador, auxiliar da Secretária de Assistência Social durante as duas gestões do senhor Júnior de Souza) foram realizadas no município de Serrinha nas residências dos demais entrevistados. Todas foram realizadas no dia 21 de abril de 2006 e todos os entrevistados se demonstraram receptivos e abertos ao diálogo sobre seu município. As entrevistas tiveram uma duração média de 30 minutos, com exceção da primeira que durou em torno de uma hora e meia. Os objetivos das entrevistas foram obter pontos-de-vista dos atores sociais, elucidar o momento político do município que compreende a pesquisa e remontar o processo ocorrido.

No capítulo 5 (Análise e discussão do estudo de caso), são apresentadas as análises de toda a pesquisa. Trechos das entrevistas são ali expostos com as falas dos atores destacadas em *itálico* e alguns grifos em **negrito** feitos pelo autor.

As entrevistas podem ser informais, focalizadas, por pautas e formalizadas. Neste trabalho acreditou-se que ficou mais adequada a entrevista com uma estrutura focalizada. Neste tipo de entrevista o pesquisador permite ao entrevistado a liberdade de falar sem restrições mantendo-o, contudo, focalizado no tema original caso haja algum desvio deste (GIL, 1999).

A entrevista focalizada é considerada por Lakatos e Marconi (1996) como um subtipo de entrevista despadronizada ou não-estruturada. Esse tipo indica que o entrevistador “*tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É*

*uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão” (LAKATOS e MARCONI, 2001, p.197).*

Contudo, observado o fato do tema ser muito amplo e dar espaço a muitas influências de juízos de valores, foi definido que as entrevistas seriam realizadas contando com um roteiro de perguntas abertas que serviriam para dar o norte pretendido a entrevista. Este tipo de entrevista ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador oferece também as perspectivas possíveis para que o entrevistado alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, o que vem a enriquecer a investigação (TRIVIÑOS, 1992).

Na seção de apêndice estão os roteiros de entrevistas que foram utilizados para coletar os dados tratados. Essas entrevistas foram gravadas e transcritas posteriormente pelo próprio pesquisador, e foram estas transcrições que serviram de principal material de análise na confecção do relatório do caso.

A pesquisa com os atores sociais foi realizada de forma aberta, ou seja, com o apoio apenas de um roteiro de entrevista. Os dados foram coletados através da gravação da entrevista, para que pudessem ser posteriormente transcritos e analisados. Esse procedimento foi realizado no intuito de se obter com o máximo de fidelidade a opinião dos atores sobre quais as principais características dos projetos e programas realizados e facilitar a análise da existência de características de participação popular. As informações foram analisadas fazendo-se um cruzamento entre as respostas coletadas nas entrevistas e o material recolhido junto aos documentos pesquisados, na tentativa de encontrar padrões de participação de acordo com o referencial teórico e delimitado pela intenção exposta no modelo proposto.

#### 4.3.2 – Observação

A principal vantagem da observação é a percepção dos fatos diretamente, sem qualquer intermediação. No entanto, a observação pode provocar alterações no comportamento dos observados, prejudicando a espontaneidade dos mesmos, o que pode enviesar os dados (GIL, 1999).

A observação possui um papel essencial no estudo de caso, pois é através dela que se aprende sobre aparência, eventos e/ou comportamentos (GODOY, 1995a, 1995b). Para Lakatos & Marconi (1996) a observação é uma técnica de coleta, onde se utilizam os sentidos para a obtenção de certos aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas em examinar fatos ou fenômenos os quais se desejam estudar. Especificamente a respeito deste trabalho, quando da visita do autor ao município vários aspectos foram analisados como: a estrutura física do patrimônio público, as condições de moradia da população, a estrutura da

iniciativa privada no município, as condições de infra-estrutura básica colocada à população, dentre outros aspectos.

#### 4.4 – DELIMITAÇÃO DO CASO

Serrinha é um município potiguar que se encontra a 70 km da capital do Rio Grande do Norte, Natal, e de fácil acesso (ver Figura 06). As informações a respeito dos planos de desenvolvimento estão disponíveis, sejam em documentos ou através de pessoas envolvidas. Visto isso, foi observado que seriam relativamente fáceis os caminhos a serem percorridos na consecução da presente pesquisa.

A região onde está localizada Serrinha tem como principais atividades econômicas as resultantes de uma estrutura predominantemente agropecuária. Especificamente neste município a estrutura fundiária é amplamente baseada em pequenos estabelecimentos rurais. Apesar de ocuparem apenas 15,4 por cento da área total do município, o número total de estabelecimentos com até 10 hectares representam 85 por cento do total (PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SERRINHA, 1997).

O caso de Serrinha/RN é emblemático, pois o processo de “participação” ali realizado é considerado um exemplo desta metodologia. No entanto, não houve nenhum estudo satisfatório sobre o atendimento das demandas populares nem sobre sua intervenção direta na forma como foi direcionado o processo. A pesquisa se deu, portanto, neste município, buscando analisar e descrever as características, contradições, dificuldades, impactos positivos e negativos do fenômeno considerado. A pesquisa teve o caráter inovador de analisá-lo, contribuindo com a elucidação de uma questão prática ainda não resolvida e com possíveis posicionamentos teóricos relevantes.

A seleção intencional definida para este trabalho foi composta por seis pessoas envolvidas diretamente no processo. São eles: o senhor José Teixeira de Souza Júnior, prefeito do município de 1997 a 2004; a senhora Maria Pimentel, secretária municipal no primeiro governo e gerente no segundo; o senhor Fábio Barbosa de Oliveira, presidente da Associação de Conservação Ambiental de Serrinha durante as duas gestões; o senhor João Ferreira Galvão, secretário da agricultura na gestão de 1997-2000 e gerente de desenvolvimento urbano na gestão de 2001-2004; o senhor José Valério dos Santos, representante da igreja católica nos conselhos municipais de desenvolvimento durante as duas gestões; e, a senhora Dulcinéa Amador, auxiliar da Secretária de Assistência Social durante as duas gestões do senhor Júnior de Souza. Estes atores sociais foram escolhidos pelo critério de importância e representatividade do momento político e por sua acessibilidade e

disponibilidade. As entrevistas foram realizadas de acordo com horário de cada um. Durante a abordagem, foram esclarecidos previamente os motivos da pesquisa e como esta seria realizada. Todos concordaram com a gravação, não expressando nenhuma contrariedade a isto.

#### 4.5 – PROCEDIMENTOS PARA COLETA DOS DADOS

Entrevistas, documentação e observações diretas foram as três fontes de evidência utilizadas para a coleta de dados, dentro das seis possíveis. Estas seis fontes de evidência para a coleta de dados em um estudo de caso são: documentação, registros de arquivos, entrevistas (abertas e fechadas), observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2001). Visitas ao *website* do IBGE também fizeram parte desta.

Três etapas a compuseram. Primeiro foram coletados documentos que pudessem respaldar a pesquisa tanto em termos de justificativa para tal com em termos de embasamento sobre o caso. Isto foi realizado através da compilação de recortes de jornal da época que tratam da questão da participação e do desenvolvimento em Serrinha e da análise do plano de desenvolvimento elaborado pela gestão municipal do momento em questão.

O segundo momento é constituído pela entrevista com o senhor Júnior de Souza, prefeito do município de 1997 a 2004. A entrevista foi realizada de forma semi-estruturada, ou seja, com um roteiro de entrevista sem, no entanto, limitar a possibilidade de expressão do entrevistado. Inicialmente o entrevistado começou falando abertamente sobre seus governos e depois foi conduzido pelo entrevistador a seguir uma linha de raciocínio que se adequava mais ao foco almejado.

O terceiro momento consiste das entrevistas com os outros atores citados. Estas ocorreram um mês depois do contato com o senhor Júnior de Souza e todas no mesmo dia. Seguiram o mesmo método da primeira sendo utilizado, no entanto, um roteiro diferente para estas (ver apêndice). Todos os entrevistados, inclusive o senhor Júnior de Souza, autorizaram a gravação de suas entrevistas para posterior análise do autor do presente texto.

#### 4.6 – MODELO DE ANÁLISE

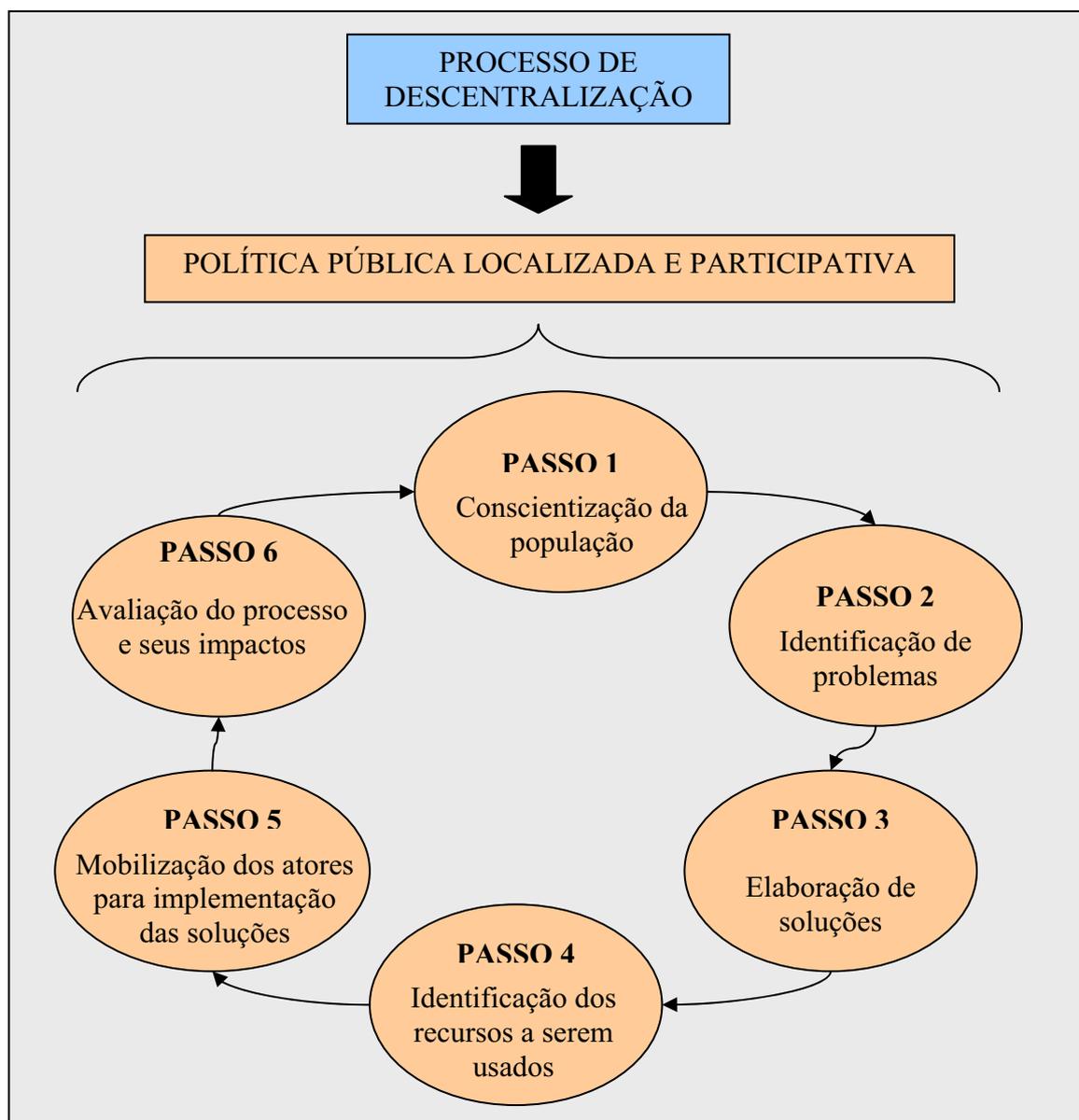
As pesquisas exploratórias têm como principal objetivo buscar novas idéias e hipóteses para explicação de fenômenos e devem ser conduzidas a partir de um referencial teórico para poderem chegar a um objetivo determinado. De fato, ainda que depois as propostas iniciais demonstrem estar equivocadas, a pesquisa deve-se iniciar com alguma lógica e direção (YIN, 2001).

Elaborou-se aqui um modelo para a análise do caso, além do levantamento bibliográfico feito para se identificar os principais conceitos e considerações que giram em torno do tema central que é a elaboração de políticas públicas com a intervenção popular em busca do desenvolvimento da localidade. O modelo de pesquisa não pretende envolver todas as dimensões do tema, afim de não correr o risco de fugir ao objetivo da pesquisa, qual seja a dinâmica participativa no processo de formatação de um plano de desenvolvimento local.

A figura 02 demonstra a dependência entre os dois fatos estudados, o processo de descentralização e a política pública localizada e participativa que tem como condição fundamental aquele. Os colchetes sinalizam que os passos descritos são a formatação da política pública. Os seis passos estão na forma de fluxograma e ligados por setas para demonstrar que entre estes também há uma relação de dependência. A cor do quadro referente ao processo de descentralização diferencia-se das demais para indicar que acontecem em momentos distintos. Já as elipses indicam os passos da formatação da política pública localizada e participativa (segundo quadro) estão nas mesmas cores do segundo quadro para indicar que são parte integrante dele.

Assim, acredita-se que o processo ocorre da seguinte maneira: há a descentralização de poderes e recursos dos níveis federal e estadual para o municipal, permitindo que este possa elaborar suas políticas públicas; em seguida ocorre a formatação da política pública localizada e participativa, construída por seis passos consecutivamente: conscientização e educação da população; identificação de problemas; elaboração de soluções; identificação dos recursos a serem usados (estes quatro passos constituem a elaboração do plano); mobilização dos atores para a implementação das soluções; e, avaliação do processo e seus impactos (estes dois últimos passos constituem respectivamente a implementação e a avaliação da política).

Figura 02 – Proposta de um modelo para a elaboração de um plano de desenvolvimento local



Fonte: Modelo elaborado pelo autor, com base em BORDENAVE, 1983; BORJA, 1998; DALLARI, 1991; DEMO, 1988; 1989; FRANCO, 1999; FREIRE, 1996.

Não se pode, contudo, perder de vista que a participação pública é uma questão de:

1. Atitude – no fundo ela não é um conjunto de métodos ou abordagens, mas um estado de espírito, uma atitude relacionada com a importância do envolvimento dos cidadãos na construção do futuro de sua comunidade.

Não é, portanto, **seguir um processo**, mas acreditar que o engajamento de uma comunidade seja fundamental para o desenvolvimento de um plano.

2. Liderança – o planejador não é um agente neutro, um organizador de reuniões sem rosto e sem idéias, um mero observador, mediador, moderador, mensageiro, enfim, tão-somente um gerente de processos.

3. Apropriação – a participação não pode ser vista como um ‘suavizador’, cuja intenção seja pacificar ou sufocar a oposição para assim mitigar o confronto político (PALERMO; ARANTES, 2002, p.16-17).

Mantendo esta visão a presente pesquisa propõe-se a averiguar como ocorreram os passos demonstrados no modelo acima no caso de Serrinha. É importante destacar que a partir do momento que existe uma efetiva participação da população existe uma tendência à renovação desse ciclo já que o processo participativo não se encerra na implementação da política. Na verdade ele se renova a partir do momento em que a população se reúne para analisar os impactos da política gerada e definir novos rumos reiniciando o ciclo, como demonstrado no modelo.

No capítulo seguinte será explicitada a análise do caso, orientada pela metodologia descrita e baseada na revisão literária e no modelo de pesquisa.

## **CAPÍTULO 5**

### **ANÁLISE E DISCUSSÃO DO ESTUDO DE CASO**

No presente capítulo serão apresentadas as informações obtidas por meio da compilação de documentos, das entrevistas e das observações realizadas junto à população do município e ao município como um todo, com a finalidade de atender aos objetivos deste trabalho, os quais foram delineados anteriormente.

#### 5.1 – CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

O município de Serrinha foi criado pela Lei nº 2.942, de 02/10/1963, desmembrado de Santo Antonio.

O clima predominante do município de Serrinha é o semi-árido, tendo uma precipitação pluviométrica anual de aproximadamente 700mm sendo seu período chuvoso entre os meses de março e agosto. Ele está localizado na Micro-região Homogênea Agreste do estado. Com uma área total de aproximadamente 193 quilômetros quadrados, o município está a 70 quilômetros da capital potiguar (observar localização na Figura 06).

Figura 03 – Vista da serra que deu origem ao nome da cidade



Fonte: Arquivo da prefeitura Municipal de Serrinha

Seus limites são: ao Norte, Lagoa de Pedras; ao Sul, Santo Antônio; ao Leste, Santo Antônio e Brejinho; e, ao Oeste, São José de Campestre (ver figura 01). Sua vegetação é formada, predominantemente, pela Caatinga Hipoxerófila, com a presença de arbustos e árvores com espinhos. Ainda existem no município formações vegetais nativas embora em

pequena proporção, como a catingueira, a carnaubeira, o angico, a baraúna, o juazeiro, o marmeleiro, o mandacaru, o umbuzeiro e a aroeira.

“A sede do município tem uma altitude média de 90 m e coordenadas 06°16’33,6” de latitude Sul e 35°29’56,4” de longitude Oeste, distando da capital cerca de 70 km, sendo seu acesso, a partir de Natal, efetuado através das rodovias pavimentadas BR-226 e RN-160” (PROJETO, 2005, p. 2).

Figura 04 – Carnaubeira – Planta nativa do município



Fonte: Arquivo da prefeitura Municipal de Serrinha

Contando com uma área total de 19.335 km<sup>2</sup>, o município de Serrinha tem hoje 6.750 habitantes, destes 24% com 10 anos ou mais não têm instrução ou têm menos de 1 ano de instrução. Do total de residentes com 10 ou mais anos (76%) 36% são mulheres e 39% são homens. Para atender esta população existem dois estabelecimentos de saúde, mas não existem leitos hospitalares. Em 2004 existiam 1.770 matrículas no ensino fundamental, 310 no ensino médio, 79 docentes para o ensino fundamental e 6 docentes para o ensino médio. Não houve nenhum registro de nascimento no ano de 2004. Foram sete os registros de casamento. Naquele ano constavam 5.535 eleitores no município (IBGE, 2007).

Tem-se a seguir um breve perfil da população de Serrinha para o ano de 2004 (última atualização feita pelo IBGE): 1.813 habitantes com 10 anos ou mais de idade tinham um rendimento nominal mensal de até 1 salário mínimo; 307 ganhavam mais de 1 e no máximo 2 salários mínimos; 82 ganhavam mais de 2 e no máximo 3 salários mínimos; 57 ganhavam

mais de 3 a 5 salários mínimos; 15 ganhavam mais de 5 a 10 salários mínimos; 14 ganhavam mais de 10 a 20 salários mínimos; 21 ganhavam mais de 20 salários mínimos; e, 3.178 não tinham nenhum rendimento mensal. Existiam 1.849 domicílios particulares, sendo que destes apenas 1.729 eram permanentes. Apenas 501 habitantes tinham mais de oito anos de estudo, sendo que destes apenas 8 tinham mais de 15 anos de estudo. Por fim, existiam no município 1.765 habitantes com menos de 10 anos de idade e 759 habitantes com mais de 60 anos, sendo que destes 120 tinham mais de 80 anos de idade (IBGE, 2007).

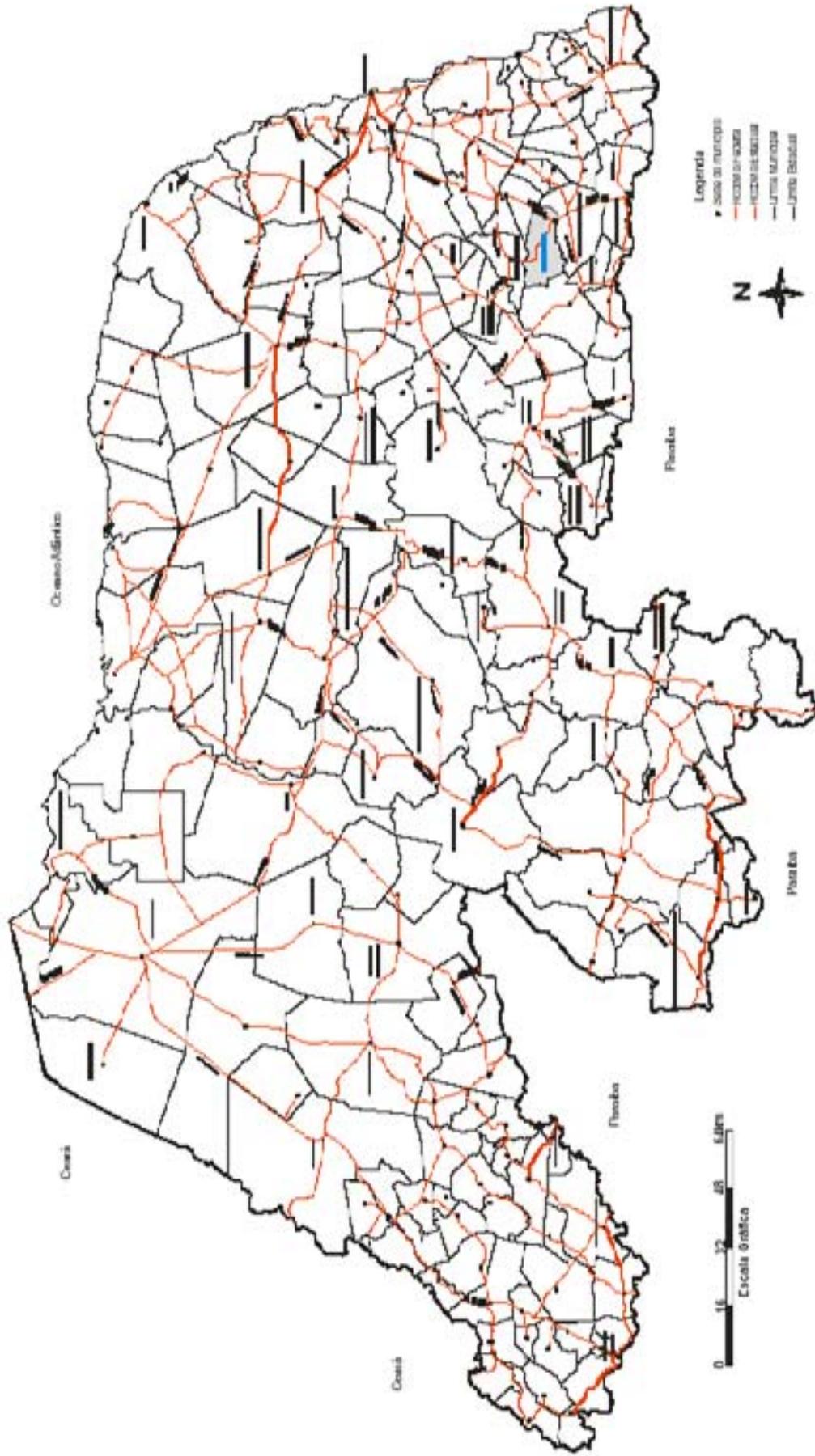
Figura 05 – Trabalho artesanal com fibras da carnaubeira



Fonte: Arquivo da prefeitura Municipal de Serrinha

Uma das principais atividades dos habitantes do município é o artesanato. A maior parte da vida econômica de Serrinha gira em torno do campo: agricultura, pecuária e atividades derivadas destes (como o artesanato). Na Figura 05 observa-se uma senhora realizando seu trabalho diário, tecendo artigos com a fibra da carnaubeira.

Figura 06 – Mapa de Acesso Rodoviário com Serrinha em Destaque



Fonte: PROJETO, 2005.

## 5.2 – OS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

Os atores sociais envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas participativas de desenvolvimento do município são os mais diversos. Instituições e indivíduos representantes de segmentos da população figuram entre estes atores. É importante enxergar esta composição para que se possa entender como cada um destes influenciou e contribuiu na construção deste processo. Cada entrevistado listou os atores que foram, em sua opinião, os mais representativos. Isto permite contrastar com a lista de atores apresentada no Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha (PMDSS).

### 5.2.1 – Os atores sociais envolvidos segundo o PMDSS

O PMDSS foi um documento elaborado pela gestão do então prefeito eleito, o senhor José Teixeira de Souza Júnior, conhecido no município como Júnior de Souza e doravante assim denominado. Segundo ele próprio o plano foi gerado a partir de uma “ampla consulta à população”. Veja-se este trecho da apresentação do Plano:

Visitamos residências, comunidades, estabelecimentos comerciais e agrícolas e diferentes locais de trabalho e elaboramos vários levantamentos sócio-econômicos no município. Debates, com a população, os seus problemas; identificamos as suas potencialidades, os seus sonhos e os seus projetos de vida; realizamos um amplo movimento de consulta sobre as metas prioritárias que deveriam ser executadas nos próximos anos. (PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SERRINHA, 1997).

No plano, são explicitados os atores nele envolvidos. Embora não tenha sido demonstrado quais as atribuições de cada, estes são colocados como fundamentais para a construção do plano e atuantes no mesmo. São os seguintes:

- a) Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – através de professores e técnicos;
- b) Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social – através de representante;
- c) Secretaria Estadual de Educação e Cultura – através de representante;
- d) Secretaria Estadual da Saúde – através de representante;
- e) Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETARN) – através de representante;
- f) Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) – através de representante;
- g) Sindicato dos Trabalhadores Rurais – através de representante;
- h) Clube das mães – através de representante;
- i) Igreja católica – através de representante;

- j) Igreja evangélica – através de representante;
- l) Associação comunitária de Maretas – através de representante;
- m) Associação dos produtores rurais de Barretas – através de representante;
- n) Associação dos produtores rurais de Jacumirim do Segundo – através de representante;
- o) Associação comunitária de Pimentas – através de representante;
- p) Associação comunitária de Jacumirim – através de representante;
- q) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) - através de representante.

#### 5.2.2 – Os atores sociais envolvidos segundo os entrevistados

Um dos objetivos da entrevista era observar quais foram os atores sociais de maior impacto no processo através da visão dos entrevistados. Para tal foi pedido que estes listassem os atores envolvidos dos quais se recordavam. Assim obteve-se como resposta o que segue:

- Para o entrevistado 1:

- a) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- b) Igreja (católica e protestante);
- c) Líderes tradicionais (pessoas que tinham uma certa influência mas não tinham domínio ainda);
- d) Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
- e) IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a agricultura);
- f) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER);
- g) Serviço Brasileiro de Apoio às micro e pequenas empresas (SEBRAE);
- h) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN);
- i) Associações;
- j) Conselhos setoriais.

- Para o entrevistado 2:

- a) Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
- b) Prefeitura Municipal de Serrinha;
- c) Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA);
- d) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP);
- e) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE);
- f) Serviço Nacional da Indústria (SENAI);

- g) Banco do Nordeste.
- Para o entrevistado 3:
  - a) Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
  - b) Prefeitura Municipal de Serrinha;
  - c) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
  - d) Igreja (católica e evangélica);
  - e) Colégios;
  - f) Delegacia de Polícia;
  - h) Sindicato Rural;
  - i) SEBRAE;
  - j) Secretaria Estadual de Trabalho Ação Social.
- Para o entrevistado 4:
  - a) Associações;
  - b) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
  - c) Igreja (católica e evangélica);
  - d) Prefeitura Municipal de Serrinha;
  - e) Banco do Nordeste;
  - f) SEBRAE;
  - g) Governo do Estado;
  - h) Banco do Brasil;
  - i) Fundação da Saúde.
- Para o entrevistado 5:
  - a) Associação dos Artesões de Serrinha;
  - b) Prefeitura Municipal de Serrinha;
  - c) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
  - d) Igreja Católica;
  - e) Assembléia de Deus;
  - f) Associações;
  - g) SEBRAE.
- Para o entrevistado 6:
  - a) Prefeitura Municipal de Serrinha;
  - b) Igreja Católica;
  - c) Igreja Protestante;

#### d) Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Estas informações estão condensadas no Quadro 03. No total são listados 22 (vinte e dois) diferentes atores pelos entrevistados. Os mais citados são: sindicatos dos trabalhadores rurais, cinco vezes; igrejas católica e protestante, também cinco vezes; e, prefeitura municipal de Serrinha, esta também cinco vezes. Observe-se que o único entrevistado que não citou diretamente a prefeitura municipal foi seu gestor à época, o entrevistado 1, apesar de ter citado os conselhos setoriais, que foram unidades da prefeitura criadas à época para tratar de temas específicos.

É interessante a força da lembrança de três dos atores citados pelos entrevistados: o sindicato dos trabalhadores rurais, o que demonstra o caráter rural deste plano; as igrejas, o que demonstra a importância dos líderes religiosos para a população; e, da prefeitura municipal, salientando a forte influência do setor público no plano.

O único entrevistado que citou os líderes locais como um ator deste processo foi o gestor público à época, o entrevistado 1. Isto deixa transparecer que os demais entrevistados, que são líderes locais, não se enxergam como tal. Esta é uma falha grave do processo que deveria ter como principal fim fazer com que os indivíduos se enxergassem como agentes capacitados a mudar sua realidade. Este é o passo inicial e está descrito como **PASSO 1** na Figura 02 (Proposta de um modelo para a elaboração de um plano de desenvolvimento local).

Um outro ponto que desperta interesse é o fato de que apesar do caráter rural do plano apenas um entrevistado (mais uma vez o entrevistado 1, o gestor público municipal à época) recordou da participação da EMATER no processo. Já que o plano teve um caráter rural tão forte era imprescindível para seu sucesso que houvesse uma instituição ligada esta área engajada no mesmo. No entanto, nenhuma das lideranças recordou do envolvimento da EMATER com o plano. Esta instituição deveria ter tido uma efetiva participação no apoio à população no mínimo nos PASSOS 2, 3 e 4 (ver figura 02), identificação de problemas, elaboração de soluções e identificação dos recursos a serem usados, respectivamente. Ainda nesse âmbito um outro ator que deveria ter tido um envolvimento mais forte é o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), pelas mesmas razões que a EMATER.

Outros atores lembrados pela maioria dos entrevistados foram: SEBRAE, as associações de maneira geral e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Nas passagens das entrevistas fica clara a importância destes atores na execução do plano de desenvolvimento da cidade, como exemplo:

*“Teve **SEBRAE** que participou, teve a Secretaria de Ação Social do Estado que participou também. Eles orientavam e muitos professores vieram de lá. As pessoas que vinham dar reunião, vinham avaliar o que estava acontecendo...”* (entrevistado 3).

*“Depois nós fizemos um levantamento de possibilidades ... de potencialidades do município feito pelo **SEBRAE**”* (entrevistado 5).

*“por que o **SEBRAE** tinha uma quantidade enorme de cursos de capacitação por que ele foi a instituição do estado que ficou responsável por isso e ele tinha uma zona de projetos que tudo tinha a ver com Serrinha e rendeu muito pouco”* (entrevistado 2).

*“... a elaboração em si do plano foi feita mas em nível técnico, com professores da **universidade**, ele próprio”* (Júnior de Souza) ... (entrevistado 2).

Ao confrontar a lista dos atores indicados pelos entrevistados com a lista dos atores indicados pelo PMDSS também pode se realizar algumas análises. Os atores mais lembrados pelos entrevistados (Igrejas católica e protestante, Sindicato dos trabalhadores rurais, Prefeitura municipal de Serrinha, Associações e UFRN) constam da lista dos atores citados no PMDSS. Contudo, um outro ator, citado por quatro dos seis entrevistados não consta da lista do plano, o SEBRAE. De acordo com as observações acima, extraídas das falas dos entrevistados, esta foi uma entidade que contribuiu bastante para a execução do plano, em especial no que diz respeito ao amadurecimento sócio-político da comunidade local. Outro ponto relevante é o fato de ter sido a EMATER listada no plano, mas apenas por um dos entrevistados, o entrevistado 1 (gestor público municipal à época). Ainda outra inferência pode-se fazer da comparação entre as listagens dos atores sociais, os Conselhos setoriais criados pela própria prefeitura também só foram listados pelo entrevistado 1. Entende-se que o que estava “no papel” não representou a realidade, o que foi planejado não foi executado.

Também pode-se encontrar um ponto positivo como resultado da confrontação destas listas, a flexibilidade na execução do plano. Afirma-se isso pelo fato de que alguns atores que não figuravam no PMDSS puderam se inserir em sua execução. Como exemplo: líderes tradicionais, PAPP, SENAI, BNB, colégios, delegacia de polícia, SEBRAE e Banco do Brasil (ver quadro 03).

Acredita-se que “além da aura de uma necessidade que está hoje em moda, a ‘participação pública’ também pode ser esclarecedora, repressiva, criativa, opressiva, permissiva ou, simplesmente, manipulativa” (PALERMO; ARANTES, 2002, p.10). Assim, o caráter do processo ocorrido em Serrinha apresenta-se muito mais como repressivo que esclarecedor e manipulativo que permissivo, muito embora iniciar a implementação de

políticas públicas com a população em um nível educacional e crítico elevado seja utópico. Não se pode portanto afirmar que o plano de desenvolvimento de Serrinha foi uma estratégia política sem maiores impactos para a população. Observa-se que houve melhorias no nível de sensibilização e contato político da população local.

De que tipo de participação trata-se aqui? Participação de fato: inerente ao ser (Ex.: família, religião, tarefas de subsistência); Participação espontânea: livre iniciativa, formação de grupos (Ex.: grupos de vizinhos, grupos de amigos); Participação imposta: obrigação de fazer parte de grupos e realizar atividades (Ex.: exercício militar, missa no culto católico, voto obrigatório); Participação voluntária: o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho (Ex.: sindicatos livres, associações profissionais, cooperativas, partidos políticos, constituição de uma empresa); Participação provocada (dirigida ou manipulada): similar a anterior, no entanto, ocorre por estímulo de agente externo (Ex.: extensão rural, serviço social, desenvolvimento de comunidades, educação em saúde, trabalhos de pastoral, agitação-propaganda); Participação concedida: parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores (Ex.: participação nos lucros, planejamento participativo) (BORDENAVE, 1983)? Entende-se que o caso de Serrinha trata-se de uma participação concedida. O gestor público e o poder público “cederam” à população a oportunidade desta repensar seu presente e seu futuro. Isto, no entanto, não torna o PMDSS inválido, apenas demonstra algumas de suas limitações. O mesmo teria um caráter mais profundo e duradouro se contasse com maiores investimentos e cuidado com a questão da educação e da conscientização política dos cidadãos.

Quadro 03 - Os atores sociais na visão dos entrevistados

Os atores sociais na visão dos entrevistados					
Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5	Entrevistado 6
<p>a) Sindicato dos trabalhadores rurais;</p> <p>b) Igreja (católica e protestante);</p> <p>c) Líderes tradicionais;</p> <p>d) UFRN;</p> <p>e) IICA;</p> <p>f) EMATER;</p> <p>g) SEBRAE;</p> <p>h) FETARN;</p> <p>i) Associações;</p> <p>j) Conselhos setoriais.</p>	<p>a) UFRN;</p> <p>b) Prefeitura Municipal de Serrinha;</p> <p>c) IICA;</p> <p>d) PAPP;</p> <p>e) SEBRAE;</p> <p>f) SENAI;</p> <p>g) Banco do Nordeste</p>	<p>a) UFRN;</p> <p>b) Prefeitura Municipal de Serrinha;</p> <p>c) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;</p> <p>d) Igreja (católica e evangélica);</p> <p>e) Colégios;</p> <p>f) Delegacia de Polícia;</p> <p>g) Sindicato Rural;</p> <p>h) SEBRAE;</p> <p>i) Secretaria Estadual de Trabalho, Habitação e Ação Social</p>	<p>a) Associações;</p> <p>b) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;</p> <p>c) Igreja (católica e evangélica);</p> <p>d) Prefeitura Municipal de Serrinha;</p> <p>e) Banco do Nordeste;</p> <p>f) SEBRAE;</p> <p>g) Governo do Estado;</p> <p>h) Banco do Brasil;</p> <p>i) Fundação da Saúde</p>	<p>a) Associação dos Artesões de Serrinha;</p> <p>b) Prefeitura Municipal de Serrinha;</p> <p>c) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;</p> <p>d) Igreja Católica;</p> <p>e) Assembléia de Deus;</p> <p>f) Associações;</p> <p>g) SEBRAE</p>	<p>a) Prefeitura Municipal de Serrinha;</p> <p>b) Igreja Católica;</p> <p>c) Igreja Protestante;</p> <p>d) Sindicato dos Trabalhadores Rurais</p>

Estas observações demonstram algumas contradições da execução do plano e evidenciam a ausência de um caráter participativo e de visão de desenvolvimento local, onde para que se anule ou se minimize a tendência ao estado estacionário (processo de não geração de desenvolvimento econômico), é necessário que se ativem as condições que determinam o surgimento de um processo de acumulação de capital nas economias locais, quais sejam, “a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades e o fortalecimento das instituições” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 19).

### 5.3 – MUNICÍPIO POBRE OU UM EXEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA?

O município de Serrinha está alicerçado sobre duas óticas: o município pobre, sem recursos e culturalmente atrasado e o modelo de política pública descentralizada e participativa. A primeira poderia até a vir justificar a segunda tendo em vista que o fato do município ser pobre e atrasado abriria espaço para que ali pudesse ser desenvolvida uma política que viesse a gerar um impacto significativo para a população do mesmo.

No entanto, a visão dos entrevistados é que, na realidade, Serrinha não é um modelo desse tipo de política. Isto é muito evidente ao se observar a transcrição das entrevistas. Observa-se certa contrariedade em relação a afirmação de que Serrinha seria um modelo de participação.

Diferentemente do que afirmam Demo (1988, 2004) e Bordenave (1983) o entrevistado 3 acredita que um processo participativo é feito através de uma “condução”, ou seja, que é necessário que a população seja conduzida por alguém para poder tomar decisões. De acordo com aqueles autores para que um processo efetivamente participativo ocorra é necessário que as pessoas estejam educadas e conscientes de seu papel crítico e social e não que sejam “conduzidas a refletir”. Essa visão do entrevistado 3 é confirmada na seguinte passagem: *“a gente sozinho não tinha condição de fazer isso. Tinha que ter as pessoas que tinham um nível mais superior que entendia das coisas, mas que iriam nos orientar”*.

Outras passagens podem também confirmar este ponto de vista. Afirma-se que analisando-se as entrevistas, pode-se concluir que, ao contrário do que foi divulgado, Serrinha não pode ser considerado um município modelo de aplicação de uma política pública participativa. Veja-se a visão do entrevistado 1, gestor público à época: *“nessa época no município de Serrinha tinha muito poucas instituições”*, referindo-se ao período anterior a 1997; *“nós começamos a organizar em cada comunidade uma associação”*, referindo-se à criação pelo poder público de associações populares; *“a comunidade ela se organizou por que*

*sabia que tinha um projeto ... ela se fosse assim só por organização não teria funcionado ... por que culturalmente o município de Serrinha é muito atrasado nessa questão da participação”, confirmando que a população não estava consciente de seu papel social e de que foi um processo induzido; as “pessoas não tinham assim uma formação, um nível que acompanhasse esse processo”, falando da população do município; mais uma vez demonstrando a falta de conscientização e educação da população: “a intenção nossa era que a sociedade civil assumisse estes projetos, mas ela não teve condições de fazer isso ... não teve ... não acompanhou ...”, “Ela” (Sociedade Civil) “não tinha capacidade para gerir estes projetos...”.*

O entrevistado 1 ao afirmar que *“isso criou um desafio muito grande entre o poder público avançando nas políticas mas a sociedade não acompanhava (...) apesar de terem sido feitas várias capacitações, várias parcerias ... não funcionou muito bem”, demonstra claramente que o processo participativo não seguiu a lógica demonstrada por Demo (1988). É importante entender que a participação só acontece se ocorre a organização de uma comunidade no sentido de alcançar uma qualidade educacional que desemboque na descoberta crítica dos problemas que a afetam e na conseqüente formulação de estratégias de solução, despertando para a iniciativa própria (DEMO, 1988). Assim, não deve existir ajuda ou assistência. Devem existir direitos e deveres. A própria colocação da ajuda é um erro de princípio e de prática. “Está na própria lógica da participação autêntica: somente quer associar-se particularmente aquele que já não quer ajuda, mas colaborar, contribuir, conquistar sob o signo da auto-determinação” (DEMO, 1988, p.70).*

*É preciso, antes de participar, antes de institucionalizar a participação, etc., nivelar os segmentos sociais de tal forma que eles possam participar, se organizar, para atuar como um componente do aparato institucional. Caso contrário, tem-se, por um lado, um aparato constituído por instituições independentes, competitivas na obtenção de recursos financeiros e humanos, para oferecer serviços comuns, e, por outro lado, uma sociedade desorganizada e desinformada. Nesta polarização, está a grande armadilha apresentada à participação social, que poderá ser evitada apenas se houver, como se pressupõe, o desenvolvimento de instituições intermediárias neste contexto” (MUNIZ; GOMES, 2002, p.9).*

Esse nivelamento, essa organização e essa informação da população não ocorreram naquele município. Não da forma adequada, a qual levaria a população de Serrinha a se manter crítica e participativa. Existiram sim impactos positivos para a população a partir daquele processo (como o despertar de parte da população para as questões de interesse público e a organização em associações de algumas comunidades), mas o que se perpetua dele não é a Serrinha modelo, mas a Serrinha pobre. Por exemplo, a entrevistada 2 demonstra que

houve um certo crescimento quando afirma que *“diferente daquela época onde muitos pais e mães chegavam sem registro das crianças”*, os pais hoje têm consciência de registrar seu filhos, citando isso como um exemplo de um “ganho” educacional. Contudo, ao mesmo tempo, isso é muito pouco. Veja-se a afirmação da entrevistada 4, a qual confirma a atual condição de marginalidade da maior parte da população:

Falei com o prefeito agora, na última conversa com ele: “A massa que te elegeu está lá marginalizada. Vais fazer o que para mudar a condição deles? Tem Fome Zero, tem roupa, calçado, escola, professor, tudo de graça e o governo ainda dá dinheiro, mas a ponta é o município. A célula maior é o município. Dê uma contrapartida que está dentro do programa que eu ajudo a elaborar. Vamos fazer acontecer diferente, vamos mudar a história desse município.” Mas aí: “Não dá. Não dá”.

E o seguinte trecho também da entrevistada 4, que confirma que o processo acontecido em Serrinha não pode ser considerado modelo de participação por que não conseguiu deixar como resultado uma condição de vida mais avançada para a população como deveria ser segundo a literatura: *“a prefeitura cedeu dois professores para reforço escolar por que uma criança na oitava série não sabe escrever. Mas ela passou de ano”*.

Observe-se esta divulgação do pensamento do prefeito Júnior de Souza e da maneira como o processo ocorreu:

O prefeito acredita que embora a cobrança de impostos não seja uma medida agradável para nenhum administrador, ela torna-se cada vez mais necessária, em função tanto das constantes diminuições nas contribuições que os municípios recebem, como também para tornar os moradores mais participantes do processo administrativo. Essa participação dos moradores tem sido o diferencial em Serrinha, por que, segundo Júnior, a prefeitura tem procurado despertar nos seus munícipes a consciência desses direitos e deveres, o que até o momento vem apresentando resultados satisfatórios (Arrecadação de impostos como fonte de renda para melhorias, 2001).

Mais um trecho da série de reportagens sobre a participação em Serrinha:

Com o objetivo de não só educar, mas formar cidadãos esclarecidos de seus direitos e deveres bem como, pessoas conscientes de seu papel na sociedade, a prefeitura de Serrinha através dos programas educacionais e de capacitação vem conseguindo atingir esse objetivo. É cada vez mais crescente a participação dos moradores nos programas e projetos desenvolvidos pelo município em parceria com os governos federal e estadual e também, com entidades não governamentais (MORADORES, 2001).

O que poderia se ter de confirmação de uma Serrinha modelo de política pública participativa transmite muito uma idéia de “marketing político”, ou seja, de que foi formatado um funcionamento público que pudesse transmitir a impressão de que a população tinha a capacidade de gerir o município. Veja-se os seguintes trechos da entrevista 1:

*“é importante falar do plano de desenvolvimento que é um plano participativo que era uma coisa nova”*

*“foi um dos primeiros a ser feito aqui no estado”*

*“uma coisa bem montada, bem trabalhada, bem além daquele momento, dos modelos de gestões”*

*“e isso rendeu muito para o município por que o município avançou nesse aspecto. De **formar um modelo**. E isso deu ao município a condição do Banco Mundial vir ao município de Serrinha (se eu não me engano três ou quatro vezes) com delegações da África ... onde eles iam **implantar** projetos parecidos”*

*“Serrinha tornou-se ao longo do tempo (nesses anos) ... assim, uma vitrine para o banco mundial vir conversar com você”*

*“Serrinha é um município em que esse processo de desenvolvimento da participação, da formação do cidadão, estava sendo levado pelo poder local. Então, **nós organizamos todas as comunidades** ... o município de Serrinha, quando eu sai, em todas as comunidades existia uma associação”*

*“**nós criamos novos líderes**, nós trouxemos pessoas que estavam ... nem imaginavam que chegaria àquela condição ... eram novos líderes”*

*“Daí esse modelo que nós imaginamos ele tinha a prefeitura como uma unidade que era a unidade principal e tinham as unidades locais que eram as associações que ao longo do tempo **nós fomos dando delegações** ... e todos os conselhos, os conselhos setoriais (...) então **essas decisões, não todas mas algumas dessas decisões eram tomadas pelo conselho** (...) geralmente eram quase as mesmas pessoas ... participavam do mesmo conselho, ou seja, as mesmas pessoas participavam dos mesmos conselhos”*

Ora a participação não é e não pode ser uma coisa formada, implantada, doada ou delegada, onde a comunidade é organizada pelo governo local e onde os líderes comunitários são também criados pela prefeitura. Isso retrata perfeitamente o momento pobre em termos de desenvolvimento da população em termos educacionais e de consciência crítica, por que o que estava acontecendo era um processo em que o passo inicial era fazer a comunidade acreditar que tinha condições de tomar alguma decisão. O próprio gestor afirma que “**algumas decisões eram tomadas pelos conselhos**” formados por populares.

Contudo, não se pode deixar de reconhecer que em detrimento desse processo, houve uma expansão da vontade de crescer por parte dos indivíduos do município. A entrevistada 2 afirma que *“a população era muito leiga e muito alienada”* antes desse momento. O entrevistado 5 fala que *“nunca nem tinha ouvido falar nisso ... de desenvolvimento local”* e que como resultado daquela política passou a ter consciência disso.

Ainda pode-se analisar a afirmação contraditória do entrevistado 1: *“hoje eu acho que o município de Serrinha é participativo (...) eles entendem hoje o processo (...) mas (...) para ter um resultado que torne beneficiária essa população precisa de algo mais que a participação. Eles precisam de gerir a própria vida e os projetos”*. Ora o que é participação se não a gestão de projetos e da própria vida? Quais são as decisões que a população toma se não as relativas aos projetos e programas públicos que têm impacto significativo sobre suas vidas? Ele afirma ainda: *“ao lado de cada secretário desse eu pus um técnico. Uma pessoa com condições de pensar, ajudar aquelas pessoas a resolverem aquelas políticas”*. Ajudar as pessoas a pensar? Como um indivíduo participa se não é capaz de pensar? Fica claro que a fase inicial do processo, o passo 1 do modelo de pesquisa, a educação e conscientização da população (de acordo com o pensamento de Paulo Freire), foi suprimida. No entanto, é importante também enxergar que esta fase inicial (o passo 1) não tem como ser totalmente executada antes do passo 2. Deve ser um processo contínuo, ininterrupto e concomitante aos outros passos. A principal falha neste sentido em Serrinha não é a falta de conclusão do passo 1 antes do início do passo 2, mas a falta de atenção com aquele no sentido de enxergá-lo e tratá-lo como primordial e contínuo.

#### 5.4 – O PROCESSO DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS EM SERRINHA NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS

Afirmar que algum fato acontece de acordo com um processo é afirmar que existe uma sistemática para a ocorrência daquele fato. Assim, analisar um fato e tentar descobrir quais passos se deve seguir para replicar aquele fato é entender tal processo. Através desse entendimento e da documentação do que for sistematizado cria-se uma base para replicação do fenômeno.

Um dos objetivos desta pesquisa é verificar quais foram os passos, ou melhor, qual o processo da política pública desencadeada no município de Serrinha entre os anos de 1997 e 2004, período considerado como um momento ímpar na história daquele município. Para tanto, se recorre às entrevistas com os atores sociais já suscitados no presente trabalho.

Por fim, compara-se essa reconstrução do processo ali ocorrido com o modelo de pesquisa esboçado pelo autor, o qual demonstra o processo de uma efetiva política pública participativa de acordo com a visão da literatura utilizada.

O entrevistado 1 descreve como ocorreu aquele momento:

*“antes de assumir nós **convocamos** a população”*

*“Então, nós **fizemos um seminário** (...) Você vai vendo os problemas e as soluções”*

*“Esse é o primeiro momento ... em que foi chamado o líder principal (...) Mas **nós começamos a organizar em cada comunidade uma associação** ...”*

*“A elaboração do plano foi de quatro dias só. Então, eles” (Esses parceiros - os atores listados no plano) “eram como animadores. Eles ficavam catando, **procurando** ... ‘o que é que você acha disso?’ ... Para as pessoas falarem ...”*

*“resolvi fazer um levantamento do município ... fiz um perfil socioeconômico do município. E aí individual ... casa por casa ... e vi o perfil de 400 famílias onde estavam todos os problemas do município de Serrinha ... onde estava toda a estatística negativa do município de Serrinha era em 400 famílias.”*

*“primeiro a organização das comunidades, segundo a participação dessas comunidades dentro dos conselhos e como havia um conselho que era o negociador entre a prefeitura e as comunidades, este conselho definia os projetos para qual comunidade iriam”*

Mais uma vez fica claro que o passo 1 do modelo de pesquisa, que Demo (2004) chama de diagnóstico comunitário, foi suprimido. A população não foi educada nem teve seu senso crítico despertado. A população foi, no máximo, consultada. É possível afirmar que participação é o processo de conquista e construção organizada de emancipação social. Existem, nesse sentido, quatro conceitos fundamentais para tal: **o de processo**, denotando que se trata de fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo; **o de conquista e construção**, significando que não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados; **o de organização**, indicando que um dos signos principais de sua competência está na cidadania coletiva bem armada; **o de emancipação social**, estabelecendo a centralidade do sujeito social, no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais (DEMO, 1988).

Um processo legítimo de participação em condições ideais deveria ser constituído de forma voluntária e não concedida como afirma Bordenave (1983). No entanto, o que se pode observar da análise do caso de Serrinha é que o momento “participativo” ali desencadeado é meramente constituído por uma participação concedida. Contudo, tendo em vista a impossibilidade de haver a conclusão do passo 1 antes da seqüência dos demais as políticas

desenvolvidas em Serrinha são representativas de políticas participativas. Sua representatividade seria ainda maior caso especial atenção tivesse sido dada à necessidade de haver uma educação crítica contínua e ininterrupta da população através da problematização da sua realidade.

Com isso quebra-se o paradigma de políticas impostas pelo Estado às populações. Torna-se inválido também o pressuposto da consulta popular, ou seja, as políticas que chegam prontas para receber o aval da população. Um verdadeiro processo participativo é aquele onde a seleção do problema a ser tratado (momento crucial do delineamento da política), a análise deste, a reflexão sobre a realidade e os impactos das mudanças possíveis, as sugestões de mudança e a definição das ações, tudo isto é formatado pela comunidade atingida, ou seja, pelos participantes, que têm o governo como auxiliar.

Pode-se confirmar através da análise das outras entrevistas que o passo 1 foi suprimido. Veja-se a afirmação da entrevistada 2, que deixa claro o caráter consultivo do trabalho realizado naquele município: *“a elaboração em si do plano foi feita mas em nível técnico, com professores da universidade e ele próprio (Júnior de Souza). Todo com base no diagnóstico que ele tinha feito no município. **Aí, houve várias reuniões com a gente**”*.

Segundo o entrevistado 3 houve um **treinamento** dos populares e depois a elaboração do plano escrito. Daí pode-se aferir que este foi um processo em que não houve a conscientização e o despertar crítico da população. Ainda, conclui-se que foi um processo muito breve onde foram suprimidos aspectos importantes de sua consecução como a problematização da realidade para a comunidade. Segundo o entrevistado 1 *“todo o processo durou quatro dias”*. Observe-se as declarações do entrevistado 3:

*“a gente teve esse **treinamento** e depois do treinamento houve uma elaboração de um plano escrito e a gente passou a seguir o que tava escrito no plano”*

*“a gente tinha umas **palestras** e depois das palestras a gente se reunia em grupos. Dois grupos opinavam o que era necessário, o que precisava. Então, dali que nasceu o plano”*

*“Fazia o estudo em grupo e o grupo depois vinha para o plenário para esse ... essas opiniões serem discutidas novamente em plenário para todo grupo grande e era aprovada e foi selecionada para que entrasse no plano que foi escrito”*

*“**todas as associações que foram sendo criadas** (já tinha algumas associações e as associações foram sendo criadas)”*

Esta última frase transcrita da entrevista 3 demonstra o caráter de condução da comunidade para a consecução do plano de desenvolvimento elaborado para Serrinha àquela época.

Reforça-se este ponto de vista com as seguintes passagens da entrevista 4:

*“foi feito um seminário onde todas as representações do município foram convidadas (associações, representações como um todo) e daí foi apresentada a proposta do plano de desenvolvimento, foi discutido”*

*“se organizaram as comunidades, criaram-se as associações”*. Mais uma vez o caráter **consultivo** do plano. Reforçado novamente pela seguinte afirmação do entrevistado 5: *“começamos com o diagnóstico. Fomos levantar as potencialidades do município e a partir daí a construção do plano”*. Ou seja, após terem sido delineadas as expectativas do poder público a população foi **consultada**.

O entrevistado 6 confirma claramente este aspecto, perguntado se *“Não houve nenhum momento de diagnóstico ou de alguma coisa nesse sentido?”* Responde que *“Não!”*

Para se chegar a um verdadeiro estágio de participação é preciso que haja uma formação crítica dos indivíduos envolvidos no processo, chamados de **formandos**. Este é o primeiro passo, a primeira atividade de tal processo. Segundo Freire (1996, p.22) é necessário que:

O formando, desde o princípio mesmo de sua experiência formadora, assumindo-se como sujeito também da produção do saber, se convença definitivamente de que ensinar não é *transferir conhecimento*, mas criar as possibilidades para a sua produção ou a sua construção.

Com isso Paulo Freire demonstra que para que alguém cresça verdadeiramente em um processo de aprendizado crítico ele não pode ser espectador de uma **transferência de conhecimento**, no nosso caso um **consultado**, mas um sujeito da criação do conhecimento. Um ser capaz de refletir, julgar, descobrir problemas e gerar soluções dentro da sua realidade.

Tendo em vista a distância da cidade e a dificuldade para encontrar todos os entrevistados no mesmo dia, não houve retorno ao município para confirmação das afirmações coletadas nas entrevistas. No entanto, as entrevistas foram realizadas em clima de amistosidade e total apoio, visto que os entrevistados já estão acostumados a receber visitantes em busca de informação e que todos os pontos discutidos nas entrevistas foram suficientemente esclarecidos.

O método da triangulação para confirmação de evidências foi aplicado de acordo com as possibilidades da pesquisa. Além da aplicação de roteiros de entrevistas para coleta de

dados (as gravações e as transcrições das entrevistas foram todas realizadas pelo autor), também foram realizadas observações e compilação de documentação.

As observações foram realizadas com base no *check list* que segue:

- Observação da capacidade dos entrevistados de falar sobre o momento político pesquisado;
- Observação do grau de maturidade política dos entrevistados;
- Observação do grau de conscientização crítica dos entrevistados;
- Observação do grau de imparcialidade em relação ao momento político e em relação aos atores envolvidos com ele;
- Observação da coerência entre o discurso e a realidade do município.

A documentação compilada é composta pelo Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha (PMDSS); por recortes de jornal com reportagens jornalísticas; e, recortes de jornal com artigos técnicos.

De acordo com o modelo de pesquisa elaborado no presente trabalho, conclui-se que o passo 1 (**conscientização da população**) não foi cumprido sob qualquer aspecto, comprometendo a correta execução dos passos seguintes (ver figura 02).

Tendo em vista que os gestores públicos não foram capazes de executar de maneira satisfatória o despertar crítico da população constata-se que toda a política foi comprometida. É possível afirmar que este é o mais importante de todos os passos para a realização de todo o processo. No presente caso este foi o “gargalo” da realização desta atividade e, portanto, é necessário que, ao se almejar efetuar uma política pública com estas características, seja dispensada especial atenção a este momento, realizando-se os investimentos necessários e aplicação correta de recursos.

Afirma-se que os passos 2 (identificação de problemas) e 3 (elaboração de soluções) não foram também desenvolvidos da maneira correta. Ora para que um indivíduo possa identificar problemas e, conseqüentemente, elaborar soluções ele precisa estar preparado para tal tarefa. No caso de Serrinha isto não aconteceu. As pessoas constituintes da comunidade foram meramente consultadas sobre um diagnóstico previamente elaborado pela prefeitura do município. Por isso não foi possível nem necessário analisar como aconteceram os passos 2 e 3 no caso de Serrinha. É necessário que em situações semelhantes seja elaborado um amplo debate sobre realidade do município ao mesmo tempo em que se expande a consciência crítica da população (passo 1 – ver figura 02), ou seja, é preciso eliminar as falhas que tornam este momento inicial em um “gargalo”.

Demo (2004, p.96-97) argumenta que um verdadeiro processo de participação conta com as seguintes características: a) é processo de conhecer a agir; a população engajada na participação simultaneamente aumenta seu entendimento e conhecimento de situação particular, bem como parte para ação de mudança em seu benefício; b) é iniciada na realidade concreta que os marginalizados pretendem mudar; gira em torno de problema existente; caso haja consciência suficiente, a própria população inicia o processo e pode até mesmo dispensar o perito externo; mas, ainda, começando pelo perito, o envolvimento da população é essencial e único caminho para o alcance da verdadeira democracia participativa, advinda da descentralização; c) variam extensão e natureza da participação; no caso ideal, a população participa do processo inteiro: proposta de pesquisa, coleta de dados, análise, planejamento e intervenção na realidade; d) a população deve ter o controle do processo; e) é processo coletivo; e, g) é experiência educativa. Poucas destas características são evidenciadas nas falas dos entrevistados como foi argumentado anteriormente. Não se evidencia o conhecimento de ação por parte da população, além de não ser iniciada pela própria população, sua participação no processo demonstra-se tímida e restrita, a população não tem o controle do processo e a experiência desta população não foi educativa.

Acredita-se que os objetivos de pesquisa foram alcançados. A descoberta do processo de participação popular na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento local, tendo como base empírica o município de Serrinha, torna possível a generalização teórica dos erros cometidos e das dificuldades a serem superadas para que em outras ocasiões o processo participativo possa ser realizado com sucesso. Espera-se também em outra oportunidade analisar o que não foi possível (os outros passos explícitos na proposta de um modelo para a elaboração de um plano de desenvolvimento local) por ter-se constatado o comprometimento da execução destes em virtude da falha com o passo inicial. Neste futuro momento, portanto, será possível descrever o resto do processo.

## **CAPÍTULO 6**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo traz as principais considerações sobre a pesquisa. Tais considerações têm por finalidade demonstrar os fatos aferidos no município de Serrinha em todos os âmbitos do método da triangulação das evidências. Espera-se com isto dar contribuição significativa para projetos vindouros no âmbito deste e de outros municípios. Ainda, almeja-se permitir auxiliar outras pesquisas na área com o legado da presente.

#### **6.1 – CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A PESQUISA**

Nem desenvolvimento local nem participação popular são temas muito recentes nas discussões científicas. O que há de atual em relação a estes é a busca de um novo caminho em virtude de que os antigos não serviram como ferramenta eficaz capaz de gerar o que se almeja com cada um deles. Melhor dizendo, existe na atualidade uma necessidade de se descobrir os erros dos processos utilizados para se alcançar efetivos participação popular e desenvolvimento local.

Acredita-se que o empecilho para que se logre sucesso com estas políticas está inerente a elas. Entende-se que tais políticas não têm sido bem sucedidas por que existem erros em sua formulação e na sua consecução. Tenta-se descobrir onde está este erro, em que parte do processo, para assim superá-lo.

No caso de Serrinha o que foi observado é que houve uma falha logo no início da tentativa de aplicação destas políticas. A primeira etapa estava desajustada, representando, portanto, o que se pode chamar de “gargalo”. Isto não em decorrência de uma falta de vontade política, mas de uma falta de rigor metodológico e de conhecimento das etapas corretas a serem executadas. Estas deveriam ter seguido o que foi elaborado no modelo da presente pesquisa, baseado na literatura sobre o tema (apresentados nos capítulos 2 e 3).

Pontuam-se a seguir algumas correções que devem ser feitas para que se possa alcançar os reais objetivos. São os seguintes pontos:

1. Deve haver uma fase de educação crítica da população (que não se encerra em nenhum momento). Esta deve ser contínua, ininterrupta e paralela às outras fases da aplicação de uma política pública local e participativa. Um método relevante para realizar esta atividade é o ensinado por Paulo Freire: uma problematização da realidade vivida pela comunidade com algum técnico se fazendo parte da população e fomentador da discussão;

2. A população não pode ser **levada, conduzida, carregada**, apenas pode ser sensibilizada;
3. A organização social (geralmente associações) não pode ser feita pelo poder público. Deveria em condições ideais surgir da vontade, da criatividade e a partir da própria iniciativa da população, seguindo seus anseios. Tendo em vista que este momento exige um nível educacional e de consciência crítica que estamos distante de alcançar, é interessante que o poder público fomente a organização social, mas que atente para a essência desta política que é alcançar tal nível educacional;
4. O poder público não deve **montar** um plano de desenvolvimento para a comunidade, ou seja, este não deve ser o motivador da política;
5. O processo deve ser desencadeado como consequência do **passo 1**: conscientização crítica da população (ver figura 02);
6. Um plano de desenvolvimento para o município deve acontecer, se vier a acontecer, como resultado não como fim. Assim, o plano de desenvolvimento deve ser a **saída, o produto acabado** da política e não um **insumo**;
7. Dentro desse comportamento a população irá naturalmente se tornar gerente das decisões públicas o que, por fim, suscitará sua perenidade, sua sustentabilidade;
8. A gestão das atividades não deve ocorrer como uma **delegação** do poder público, mas como uma reivindicação popular.

O estudo do caso do município de Serrinha apresenta uma questão relevante que é o fato de ter sido dada especial atenção ao resultado do processo: a elaboração de um plano de desenvolvimento. Não foram observados aspectos mais importantes que este como o desenvolvimento crítico dos cidadãos (houve apenas um “seminário” que durou quatro dias, isto após a prefeitura ter elaborado um diagnóstico a partir de visitas feitas às residências). Assim, visualiza-se uma lacuna muito significativa no que tange a responsabilidade para com o verdadeiro fim (conscientização crítica dos cidadãos) e para com o desenvolvimento sustentável da população.

O empoderamento e o fortalecimento das peculiaridades das comunidades são os caminhos para que se tenha sucesso no seu desenvolvimento. Contemplar valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio-ambiente, é a chave para que estratégias de apoio ao seu desenvolvimento alcancem o nível mínimo esperado (FRANCO, 1999; JESUS, 2003; ZAPATA, 2004).

Nesse sentido, é importante perceber que o conceito de empoderamento vai além da [participação](#) - muitas vezes medida na simples presença em

assembléias. Trata-se de um conceito sistêmico, o qual reconhece que, se há um maior poder na tomada de decisões e controle por parte daqueles que, antes, não detinham qualquer poder, há uma necessária transformação ao longo do sistema. Ora, com a simples participação (que pode ser confundida com aquiescência) essa alteração só pode ser "esperada"; já o empoderamento pressupõe uma participação crítica e ativa que não pode, de forma alguma, ser confundida com a simples "presença" ao longo do processo de decisão (REDE EICOS, 2006).

As políticas de Desenvolvimento Local podem ser tratadas sob três óticas: centralizadora (de cima), onde o Estado elabora os programas e projetos sem a consulta à comunidade e sem se preocupar com uma articulação com a Iniciativa Privada e o Terceiro Setor; Liberal, através da operacionalidade dos mecanismos do mercado (empresas privadas), onde o Estado deixa que as empresas aloquem os recursos da maneira que acharem adequado; e, Localizada / Regionalizada (de baixo), onde existe uma articulação local e uma pró-atividade da comunidade interessada e implicada na política de desenvolvimento local (FRANCO, 1999; AZEREDO, 2004; INOJOSA, 2004; PRATES, 2004). Esse sentido de articulação local e pró-atividade da comunidade é o que leva à condição de prática participativa, que por sua vez redundará no desenvolvimento da localidade, desde que perenizado em decorrência da conscientização crítica dos cidadãos.

Como a decisão pública, ou seja, de formulação de políticas públicas parte do entendimento de uma realidade para a implementação de ações em busca da modificação dessa realidade, a participação é pensada como um instrumento de pesquisa nesse caminho. Assim, participação ou pesquisa participante deve acontecer de forma democrática e isenta de influências externas, onde o agente do setor público é um auxiliar dos participantes (comunidade que irá sofrer o impacto da decisão) na busca do entendimento de seus problemas e no delineamento das soluções adequadas.

Um fato constatado e que confirma a incapacidade do processo em Serrinha de gerar como resultado a sustentabilidade das atividades produtivas e comunitárias é o número de associações e de plantas produtivas sem funcionar. O que confirma que a “pretensa” participação neste município nada mais foi que uma política centralizadora de âmbito municipal sem contar com elementos estratégicos para o desenvolvimento da localidade.

Estratégia de desenvolvimento local “portanto, é a de promover o desenvolvimento de territórios em um entorno no qual são elevados os níveis de incerteza e de turbulência” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 53), fazendo com que a população possa forçar a realização de “ações (...) centradas na melhoria da infra-estrutura para produzir e viver, na tentativa de suprir as carências e melhorar os fatores imateriais do desenvolvimento

(aprendizagem, conhecimento e informação)” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 53). Para se chegar a tal consecução é necessário implantar um processo que conte com direcionamentos democráticos e inclusivos.

## 6.2 – PROPOSTAS PARA APLICAÇÕES DA PESQUISA

Faz-se importante que o presente texto delinear algumas propostas para auxiliar na atividade dos interessados. Vale ressaltar que estas propostas partem da análise do caso em contraste com o modelo de pesquisa elaborado, que mais uma vez afirma-se ser baseado na literatura corrente. Estas propostas não podem nem devem ser consideradas verdades absolutas, são apenas indicações que podem auxiliar futuras práticas de políticas públicas participativas que visem o desenvolvimento local.

### **Propostas para uma política participativa:**

1. A população deve ser sensibilizada para a necessidade de amadurecimento crítico;
2. O poder público deve organizar um amplo projeto crítico-educativo;
3. A realidade da população deve ser problematizada para que esta possa refletir e pensar por si mesma suas soluções;
4. As iniciativas de organização social devem partir da própria população e não do poder público;
5. Os passos 4, 5 e 6 (ver figura 02) podem ser conduzidos pelo poder público.

O principal ponto em relação à participação não é o de manter os indivíduos informados e em contato, mas de apoiar o crescimento dos indivíduos de determinada comunidade. A participação em si não é instrumento suficiente para acarretar o desenvolvimento de uma população. Observe-se o que afirmam Muniz e Gomes (2002, p.7):

A participação social é apenas um artifício para expor os segmentos sociais diante das políticas do Estado. Não há, como se observa usualmente, a proposição de que a participação social é necessária e suficiente para alterar as trajetórias de desenvolvimento, obtendo-se a melhoria da qualidade de vida. Pelo contrário, o objetivo é aprofundar essa compreensão pela ‘capacidade’ que os movimentos sociais e os atores individuais têm de se organizar para agir e defender interesses coletivos.

Os cinco pontos propostos acima delinham o caminho da consecução da organização popular em torno da ação e da defesa dos interesses da coletividade.

Como colocado no capítulo 3, a participação é uma questão de atitude, liderança e apropriação. É uma questão de atitude por que deve se desencadear através da ação dos cidadãos preocupados com a construção do futuro de sua comunidade. Por tanto, não pode partir da ação do Estado, a não ser através de um projeto de educação crítica conforme a obra de Freire para que, em consequência da reflexão da comunidade, os populares tomem

iniciativas a respeito de sua condição de vida. De liderança por que o Estado (através da figura do planejador) deve-se enxergar como líder do grupo de cidadãos envolvidos. Não um ditador de caminhos, mas uma pessoa que se faz parte daquele grupo e que, tendo domínio de técnicas educativas, fará com que a comunidade tenha um despertar crítico e possa tomar para si as rédeas da construção do seu futuro. Por fim, é uma questão de apropriação por que não pode ser um “suavizador” de disputas políticas ou de conformação popular. Deve ser um caminho para que a população tenha uma crescente influencia política e decisória na gestão pública.

O modelo de análise elaborado pelo o autor com base na literatura corrente é um “pretenso” esboço de processo. Assim, políticas de desenvolvimento endógeno participativas devem seguir os seguintes passos: 1 – conscientização da população (projeto crítico-educativo conduzido pelo poder público); 2 – identificação de problemas (realizada pela comunidade); 3 – elaboração de soluções (também realizada pela comunidade com abertura para **sugestões** do poder público municipal); 4 – identificação dos recursos a serem utilizados (realizada pela gestão pública municipal com total acesso dos cidadãos às informações); 5 – mobilização dos atores para implementação das soluções (poder público e comunidade se articulam para mobilizar todos os atores que possam apoiar o sucesso do projeto); e, 6 – avaliação do processo e seus impactos (acompanhamento permanente tanto por parte da comunidade quanto do poder público dos fatos e impactos decorrentes das ações realizadas).

Importante destacar que o processo não se encerra no passo 6. Ele se realimenta a partir deste renovando o ciclo, influenciando a “consciência” da população, aumentando sua criticidade, educação e poder de decisão.

Um direcionamento que pode ser dado para esta dissertação é o desenvolvimento de uma linha de pesquisa dentro da engenharia de produção a qual vise enxergar os projetos de políticas públicas como processos. Para que assim estes possam ser melhor replicados e para que seja mais fácil identificar as falhas nas aplicações de recursos, otimizando o retorno sobre as mesmas. Também interessante desenvolver uma análise através de *scores* através da qual seja possível identificar o **nível** de participação que determinada localidade tem vivido. Utilizando-se o **modelo de análise** e o **quadro indicativo dos níveis em caráter crescente de profundidade de participação** aqui apresentados é possível criar uma escala de pontuação (de 0 a 10, por exemplo) para localizar o nível das políticas públicas participativas de determinada localidade. Este é um direcionamento que pode ser dado a um trabalho de conclusão de doutoramento.

Para o autor, trabalho atual abre uma perspectiva de enxergar e desenvolver atividades sociais sob uma ótica diferenciada. Enxergá-los como projetos que são e que, portanto, precisam ser encarados como qualquer outro com suas limitações, dependências e com procedimentos a serem seguidos.

A partir desta dissertação espera-se que esteja aberto o campo para análises com este intuito. A ABEPRO já se inclina a enxergar as políticas públicas como um campo para análise, o trabalho do autor com outros pesquisadores é prova disso (PENA JÚNIOR; VALÉRY; GRACIANO, 2005).

### 6.3 – LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O estudo de caso tem três grandes restrições: falta de rigor metodológico, o tempo que é destinado à pesquisa e a dificuldade de generalização. Por ser muito livre, o estudo de caso permite certa liberdade metodológica e, portanto, é necessário manter cuidados redobrados com o planejamento, a coleta e análise dos dados. O tempo que é necessário empregar para este tipo de pesquisa geralmente é maior que outro tipo, dado o seu intuito de aprofundamento da compreensão do objeto de pesquisa. Pesquisadores inexperientes podem alongar esse tempo. Por se tratar de um método de pesquisa que dispensa a análise de amostras representativas de uma população, o estudo de caso fica restrito à generalizações analíticas (teóricas) não tendo o poder de realizar generalizações estatísticas (enumeração de frequências) (RAMOS, 2004).

Esta última restrição tem certo peso, pois os fatos científicos são normalmente baseados em vários experimentos, que replicam o mesmo fenômeno sob diferentes condições. No entanto, como já explícito, através do estudo de caso é possível realizar proposições teóricas e não para populações ou universos. Assim, um caso não representa uma amostra e, portanto, não é objetivo do pesquisador enumerar frequências, ou seja, fazer generalizações estatísticas, mas é fazer generalizações analíticas, melhor, expandir e generalizar teorias (YIN, 2001).

Na mesma obra também é apontado mais um problema em relação ao estudo de caso, o da influência do pesquisador nos resultados (validade interna). Foram seguidas algumas medidas para isolar este problema, quais sejam:

- Uso de roteiros para orientar as entrevistas;
- O próprio pesquisador realizou todas as entrevistas, transcrições das fitas gravadas e a redação da análise do caso;
- O uso de mais de uma fonte de evidência, dentro do possível, para confirmar ou complementar as informações obtidas nas entrevistas.

Apesar disso, a metodologia foi suficiente para direcionar a análise de acordo com o modelo de pesquisa proposto pelo autor.

A política pública deve ser encarada como um processo para que possam ser superados seus pontos negativos. Caso futuros trabalhos possam ser elaborados com este intuito é possível se chegar ao ponto em que os recursos públicos sejam aplicados de maneira mais eficiente. Parte-se do pressuposto que ao se analisar casos como o aqui apresentado, possam-se identificar “gargalos” e que estes sejam evitados em outras ocasiões, assim como em uma linha de produção evitam-se repetir atividades que já se demonstraram ineficientes.

## REFERÊNCIAS

- AÇÕES em prática como resultado de planejamento participativo. **Diário de Natal**, Natal, 8 ago. 2001, Especial municípios, p.6.
- ALVES, José Max Reis (coord). **Cadernos do Fórum São Paulo século XXI, caderno 16**. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/forum/cadernos/reforma%20do%20estado.pdf> Acesso em: 18 abr. 2004.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, n.14, dez. 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/amaralfilho.pdf>. Acesso em: 20 de abr. 2005.
- ARRECADANÇA de impostos como fonte de renda para as melhorias. **Diário de Natal**, Natal, 15 maio 2001, Especial municípios, p.4.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br>. Acesso em: 14/09/2004.
- AZEREDO, Beatriz. Mesa: gestão e alocação de recursos na perspectiva do impacto e da sustentabilidade. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre. **Anais Eletrônicos ...** Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: [www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf](http://www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf) Acesso em: 15 mar. 2005.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. **Espaço e debates**: revista de estudos regionais e urbanos, a.8, n.24. São Paulo, SP: 1998. pp. 14-25.
- BRUSTOLIN, Péricles Luiz. **Desenvolvimento endógeno na micro região da AMOSC – O caso da Cooperativa de Agronegócios Quilombo – COOPERSACA**. 2005. 3v. 116p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2005.
- CANOFF, Iliana Alves. **Avaliação da eficiência na aplicação de recursos públicos em financiamento de projetos de iniciativa comunitária como alavancador do desenvolvimento econômico**. 2005. 1v. 217p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Católica de Brasília, Distrito Federal, 2005.
- CARDOSO, Denise Machado. **Processo decisório de políticas públicas para o desenvolvimento local**: Rio Arraiolos – Almerim-Pará. 2006. 1v. 100p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento sustentável do trópico úmido) – Universidade Federal do Pará, Pará, 2006.
- CARDOSO, Ruth es al (orgs.). **Comunidade solidária – Fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.
- CASTIGLIONI, Luciane. **Políticas públicas de desenvolvimento local**: o caso do município de São José do Rio Preto. 2006. 2v. 121p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento regional e Meio ambiente) – Centro Universitário de Araraquara, São Paulo, 2006.
- CAVALCANTE, Darlene Maria Gonçalves B. **Análise de participação popular na elaboração do orçamento do município de Campo Grande-MS na ótica do desenvolvimento local**. 2004. 1v. 84p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco, Mato Grosso do Sul, 2004.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. *In*: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **BANCO DE TESES**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br>. Acesso em: 12/10/2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

DEMO, Pedro. Participação e planejamento: arranjo preliminar. **Revista de Serviço Público**. Brasília, 117(1): 49-76, jun/set 1989.

DEMO, Pedro. **Pesquisa participante: saber pensar e intervir juntos**. Brasília: Líber livro, 2004.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. São Paulo: Cortez, 1988.

ESFORÇO por melhorias. **Diário de Natal**, Natal, 1 jun. 2001, Especial municípios, p.4.

EXPLORAÇÃO de granito deve ser paralisada. **Tribuna do norte**, Natal, p.13, 18 jun. 2001.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRÃO, Arícia Elena. **Gestão compartilhada participativa para o desenvolvimento local de Simão Dias – SE. Farol do desenvolvimento**. 2005. 8v. 182p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Fundação Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2005.

FRANCO, Augusto de. A participação do poder local em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. *In*: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmitd. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, mar-abr/1995a.

\_\_\_\_\_. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai-jun/1995b.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. *In*: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

GUSMÃO, Paulo Pereira de. **Sistemas municipais de governo e desenvolvimento sustentável na região do semi-árido brasileiro**. IPEA, revisto abr. 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/gusmao.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2004.

HEYN, Carlos Alberto. **Desenvolvimento Local endógeno capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Murinho - MS**. 2003. 1v. 113p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Universidade Católica Dom Bosco, Mato Grosso do Sul, 2003

IBGE CIDADES@. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 26 de out. 2007.

INOJOSA, Rose Marie. Gestão social governamental: os novos paradigmas do setor público. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre.

- Anais Eletrônicos ...** Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: [www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf](http://www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf) Acesso em: 15 mar. 2005.
- JESUS, Paulo de. Desenvolvimento local. *In*: CATTANI, Antonio David (org). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.
- KISIL, Marcos. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. *In*: IOSCHPE, Evelyn et. al. (orgs.). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- KRUTMAN, Henriette Mariacy. **Fatores críticos no êxito da gestão de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS)**. 2004. 1v. 149p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade . **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. ver. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.
- MANFREDINI, Cíntia. **Participação comunitária em projetos de desenvolvimento local: um estudo no bairro nos Marins, Piquete/SP**. 2005. 1v. 147p. Dissertação (Profissionalizante em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Taubaté, São Paulo, 2005.
- MARRETAS conta com uma usina de beneficiamento de leite. **Diário de Natal**, Natal, p.6, 3 maio 2001.
- MARTINS, Juscyo Mário Basbosa. **O voluntariado em comunidade como alternativa de desenvolvimento local: o caso Vila Piloto**. 2005. 97p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento local) – Universidade Católica Dom Bosco, Mato Grosso do Sul, 2005.
- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço e debates: revista de estudos regionais e urbanos**, a.8, n.24. São Paulo, SP: 1998. pp. 40-54.
- MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eline Viana. O processo de descentralização e a questão municipal. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21, 1997, Rio das Pedras, RJ. **Anais eletrônicos ...** Rio das Pedras: ANPAD, 1997. Disponível em: [www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad1997/ap11.pdf](http://www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad1997/ap11.pdf) Acesso em: 11 dez. 2004.
- MONTEDO, Luciane Padilha Hernandes. **Design endógeno: bases para estratégias de desenvolvimento local**. 2003. 2v. 112p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2003.
- MORADORES descobrem na capacitação a cidadania perdida. **Diário de Natal**, Natal, 20 abr. 2001a, Especial municípios, p.6.
- MORADORES em prol da serra. **Diário de Natal**, Natal, 28 abr. 2001b, Cidades, p.4.
- MOURA, Suzana. **A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenanpads.html>. Acesso em: 20 de abr. 2005.
- MUNICÍPIO vem conseguindo manter homem no campo. **Diário de Natal**, Natal, 20 fev. 2001, Especial municípios, p.6.
- MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

NASCIMENTO, Mirian Guedes. **Sustentabilidade cultural na âmbito do desenvolvimento local** – uma análise do DLIS/SEBRAE-SE. 2005. 8v. 171p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2005.

OLIVEIRA, Silvio L. de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira, 1997.

PALERMO, Frank; ARANTES, Paulo Tadeu Leite. Participação pública: cidadãos, participantes, líderes, seguidores e agentes. In: MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

PENA JÚNIOR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique; GRACIANO, Claudia Gomes. Universidade e Desenvolvimento local: reflexões sobre pró-atividade comunitária. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2005, Porto Alegre. **Anais do XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2005. v. 25.

PEREIRA, Jaqueline de Oliveira. **Descentralização das políticas públicas em turismo: análise do programa nacional de municipalização do turismo no Rio Grande do Norte**. 2000. 1V. 126p. Dissertação (Mestrado em administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2000.

PINTO, Vanessa Daniela Silva. **Participação cidadã e democratização da gestão pública municipal: uma reflexão sobre a experiência do Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS**. 2005. 1v. 135p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2005.

PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SERRINHA – PMDSS. Serrinha: Prefeitura Municipal de Serrinha, 1997.

PRATES, Jane Cruz. Gestores sociais – competências, habilidades e atitudes. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre. **Anais Eletrônicos ...** Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: [www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf](http://www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf) Acesso em: 15 mar. 2005.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/programassociais/0017>. Acesso em: 18 abr. 2005.

PROJETO cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea. Diagnóstico do município de Serrinha, estado do Rio Grande do Norte. **CPRM - Serviço Geológico do Brasil**, Recife, 2005, CPRM/PRODEEM. Organizado [por] João de Castro Mascarenhas, Breno Augusto Beltrão, Luiz Carlos de Souza Junior, Saulo de Tarso Monteiro Pires, Dunaldson Eliezer Guedes Alcoforado da Rocha, Valdecílio Galvão Duarte de Carvalho. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/rehi/atlas/rgnorte/relatorios/SERR184> Acesso em: 02 nov. 2007.

PRONAF permanece no município por mais dois anos consecutivos. **Tribuna do norte**, Natal, p.13, 18 jun. 2001.

RAMOS, Anátalia Saraiva Martins. **Metodologia da pesquisa**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, maio 2004. 62p. mimeo. Mestrado em Engenharia de Produção/UFRN.

REDE DE INFORMAÇÕES PARA O TERCEIRO SETOR. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.rits.org.br>. Acesso em: 26 out. 2007.

REDE EICOS - Estudos Interdisciplinares de Comunidade e Ecologia Social.

**EMPODERAMENTO: participação, solidariedade e desenvolvimento**. Disponível em:

<http://www.eicos.psycho.ufrj.br/portugues/empoderamento/empoderamento.htm>. Acesso em: 22/02/2006.

REFORMA administrativa. **Diário de Natal**, Natal, 5 jul. 2001, Especial municípios, p.6.

REUNIÃO discutiu plano plurianual. **Diário de Natal**, Natal, 28 ago. 2001, Especial municípios, p.6.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**. Métodos e Técnicas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

RUFINO, Sandra. Redes de cooperação solidária na contribuição do desenvolvimento local: a economia solidária em questão. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 23, 2003, Ouro Preto - MG. **Anais Eletrônicos ...** Ouro Preto: ABEPRO, 2003. Disponível em: [www.pep.ufrn.br/anais/enegep/enegep2003/tr07/tr0706\\_0590.pdf](http://www.pep.ufrn.br/anais/enegep/enegep2003/tr07/tr0706_0590.pdf) Acesso em: 15 mar. 2005.

SAAD, Andréa Zamin. **Ações de fomento à cidadania e implicações no desenvolvimento local**. 2006. 3v. 223p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2006.

SANTOS, Antonio R. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 2ª. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Maria Helena Alves da. **Participação social e desenvolvimento local: o caso dos agricultores familiares de Berilo-Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais**. 2005. 1v. 112p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, agricultura e sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, Michelly Ramos da. **Limites do processo de formulação de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local**. Caso: Itararé (SP) e região. 2005. 1v. 140p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2005.

SILVA, Rosângela Viana Alves da. Descentralização e municipalização: A redefinição do papel do Estado na âmbito local. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2000, Florianópolis, SC. **Anais eletrônicos ...** Florianópolis: ANPAD, 2000. Disponível em: [www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad2000/adp425.pdf](http://www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad2000/adp425.pdf) Acesso em: 11 dez. 2004.

SINGER, Paul. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. *In*: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JOHNSTON, Robert. **Administração da produção**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vem do poder local. *In*: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, José Arlindo; PONTES, Lúcia. **Desafios da gestão local democrática**: Recife. Recife, Centro Josué de Castro e Instituto Polis, 1998.

SOUZA FILHO, Jorge Renato de. **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Disponível em:

<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/desenvolvreg.html>. Acesso em: 20 de abr. 2005.

SPINK, Peter. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. *In*: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

STEINBRENNER, Rosane Maria Albino. **Para além da comunicação: dilemas e desafios da participação**. 2006. 1v. 100p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento sustentável do trópico úmido) – Universidade Federal do Pará, Pará, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação no poder local**. 1998. 1v. 342p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; DUTRA, José Luís Abreu; MAGALHÃES, Carla Marisa Rebelo de. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 2004, Curitiba, PR. **Anais eletrônicos ...** Curitiba: ANPAD, 2004. Disponível em:

[http://www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad2004/pdf/gsa\\_2042.pdf](http://www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad2004/pdf/gsa_2042.pdf). Acesso em: 11/11/2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Metodologias participativas, experiências em gestão pública e cidadania. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21, 1997, Rio das Pedras, RJ. **Anais eletrônicos ...** Rio das Pedras: ANPAD, 1997. Disponível em: <http://www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad1997/ap02.pdf>. Acesso em: 11/11/2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1992.

VASCONCELOS, Hildemar Peixoto de. **Gestão local: o desenvolvimento como exercício substantivo de participação, solidariedade e autonomia**. 1998. 1v. 150p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 1998.

VAZQUÉZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

XAVIER, André Luiz da Silva. **Políticas públicas para o desenvolvimento local: a recepção popular da proposta do mercadão do Cabo de Santo Agostinho/Pernambuco**. 2006. 3v. 223p. Dissertação (Mestrado em Extensão rural e desenvolvimento local) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Pernambuco, 2006.

XAVIER, André Moura; SOUZA, Washington José de. Responsabilidade Social Empresarial: Estudo Teórico-Empírico à Luz dos Instrumentos Ethos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24, 2004, Florianópolis. **Anais eletrônicos ...** Florianópolis: ABEPRO, 2004. Disponível em: [http://www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad2004/pdf/gsa\\_0567.pdf](http://www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad2004/pdf/gsa_0567.pdf). Acesso em: 9 jan. 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZABOTTO, Márcia Chinaglia. **Caminhos e descaminhos da participação popular: os centros comunitários em Rio Claro-SP.** 2006. 1v. 177p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2006.

ZAPATA, Tania. Estratégias de desenvolvimento local. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre. **Anais Eletrônicos ...** Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: [www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf](http://www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf) Acesso em: 15 mar. 2005.



Anexo I

Plano Municipal de Desenvolvimento de Serrinha (PMDSS)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA**

**PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DE SERRINHA - PMDSS**

**SERRINHA, ABRIL DE 1997**

# A PRESENTAÇÃO

O Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha (1997-2001), que ora apresentamos à população de Serrinha e às Organizações do Estado e da Sociedade Civil, é o marco inicial do modelo de participação popular que pretendemos implantar na atual administração.

Visitamos residências, comunidades, estabelecimentos comerciais e agrícolas e diferentes locais de trabalho e elaboramos vários levantamentos sócio-econômicos no município. Debatemos, com a população, os seus problemas; identificamos as suas potencialidades, os seus sonhos e os seus projetos de vida; realizamos um amplo movimento de consulta sobre as metas prioritárias que deveriam ser executadas nos próximos anos.

Procuramos, enfim, contribuir para a efetivação de um trabalho inédito de concepção e elaboração do planejamento municipal, no qual estiveram presentes representantes dos mais diversos segmentos sociais de Serrinha, além de professores e técnicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, das Secretarias Estaduais do Trabalho e Ação Social, da Educação e Cultura e da Saúde, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN), e, dos diversos órgãos que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Serrinha.

O resultado é o presente Plano, que contém as prioridades, as estratégias, os objetivos, as metas, os recursos financeiros e o modelo de gestão a serem concretizados pela administração que se instalou em primeiro de janeiro do corrente ano.

Os recursos financeiros programados para execução do PMDS são da ordem de R\$



10.033.000,00 (dez milhões e trinta e três mil reais) e serão fundamentalmente aplicados no fomento ao desenvolvimento agroindustrial e comercial, na promoção sócio-cultural, na implantação de infra-estrutura hídrica e conservação ambiental, na reorganização das estruturas institucional a nível municipal e na constituição de um fundo de apoio a projetos destinados à ocupação produtiva e auto-sustentável dos recursos humanos, sem sombra de dúvida, o nosso principal patrimônio.

---

---

*José Teixeira de Souza Junior*

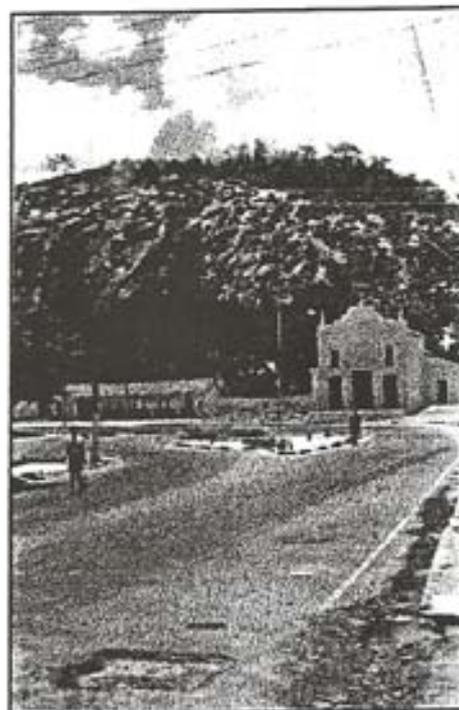
Prefeito Municipal de Serrinha

---

---

## Sumário

<b>•CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DO MUNICÍPIO</b>	Pág. 4 a 12
<b>•O PLANO</b>	Pág. 13 a 16
<b>•PROGRAMAS E PROJETOS PRIORITÁRIOS</b>	Pág. 16 a 26
<b>•O MODELO DE GESTÃO</b>	Pág. 27 e 28
<b>•ORÇAMENTO PLURIANUAL</b>	Pág. 29 a 31



### Prefeito:

•José Teixeira de Souza Junior

### Colaboração:

•SETAS / PAPP / RN

•Cooperação Técnica Convênio Rio Grande do Norte/IFCA

### Elaboração:

•Raimundo Melo

•Sebastião Francisco de Menezes

•Fidel M. Bracerus

•João Matos Filho

•Carlos Antônio Batista de Medeiros

•Herbert Dantas

### Fotos:

•Raimundo Melo/Séphora Brilhante

### Revisão:

•Léa da Silva Lopes

Diagramação e Arte-final:

•Ivanilton Fonseca

## Caracterização Sócio Econômica do Município

### ·ASPECTOS FÍSICOS

#### -Localização e área

O Município de Serrinha está localizado na Micro-região Homogênea Agreste Potiguar, possui uma área total de 248 quilômetros quadrados e dista aproximadamente 30 quilômetros da BR-101 e 70 quilômetros de Natal, que é a capital e o maior centro comercial e industrial do Estado.

#### -Limites

Os municípios limítrofes de Serrinha são os seguintes:

#### -Ao Norte:

Lagoa de Pedras

#### -Ao Sul: Santo Antônio

#### -Ao Leste:

Santo Antônio

e Brejinho

#### -Ao Oeste: São José de Campestre e Boa Saúde.



#### -Clima

Predomina o clima semi-árido, com precipitação média anual de 700mm e período chuvoso entre março e agosto.

#### -Formação Vegetal

Predominância da Caatinga Hipoxerófila, com Vegetação de clima semi-árido, seguida pela presença de arbustos e árvores com espinhos e aspecto menos agressivo.

As principais essências vegetais nativas ainda existentes em pequena proporção são catingueira, angico, braúna, juazeiro, marmeleiro, mandacaru, umbuzeiro e aroeira.



•Recursos Hídricos

- Hidrogeologia:

A hidrogeologia do município é constituída pelos Aquíferos Cristalino e Barreiras.

O Aquífero Cristalino engloba todas as rochas (cristalinos), nas quais o armazenamento de água subterrânea somente se torna possível onde a geologia local apresenta fraturas associadas a uma cobertura significativa de solos residuais. Os poços perfurados neste aquífero apresentam uma vazão média baixa de 3,05 m<sup>3</sup>/h e uma profundidade de até 60m, com água apresentando alto teor salino, situado entre 480 a 1.400mg/l, portanto com restrições para o consumo humano e uso agrícola.

O Aquífero Barreiras apresenta-se confinado, semi-confinado e livre em algumas áreas. Os poços perfurados neste aquífero possuem capacidade máxima de vazão, variando entre 5 a 100 m<sup>3</sup>/h, com água de excelente qualidade química, apresentando baixos teores de sódio, podendo ser utilizada praticamente para todos os fins.

Existem, aproximadamente, 54 poços perfurados no município, dos quais 39 possuem uma média elevada de vazão para as condições do semi-árido, situada em torno de 217 m<sup>3</sup>/hora.

**SERRINHA - Nº EVAÇÃO DOS POÇOS TUBULARES**

ESPECIFICAÇÃO	NÚMERO	VAZÃO M <sup>3</sup> / HORA
Com vazão qualificada	39	217
Secas	08	-
Sem informação de vazão	07	-
Total:	54	-

Fonte: IPT/CDM/IDEC/IPEQ.

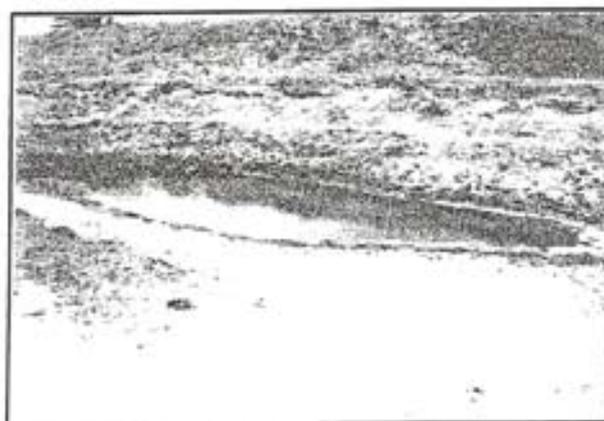


-Hidrologia:

A principal bacia hidrográfica do município é denominada Jacu, onde os rios e riachos principais são Jacu, Jacu Mirim, Bom Pasto e Córrego do Vicente.

As principais lagoas são Pedra Branca, Cabocla, Maretas, Feijão, Várzea Grande, do Estêvão, de Pedra do Fogo e Espinho.

Existem 08 (oito) açudes públicos e particulares no município, com capacidade individual de acumulação acima de 100 mil metros cúbicos. A capacidade total de acumulação da rede de açudagem é de 2,5 milhões de metros cúbicos.



**SERRINHA - NÚMERO E CAPACIDADE DE ACUMULAÇÃO DOS AÇUDES PÚBLICOS E PARTICULARES**

ESPECIFICAÇÃO	Nº	CAPACIDADE APROXIMADA DE ACUMULAÇÃO (M³)
<b>Açudes Públicos</b>	<b>01</b>	<b>100.000</b>
<b>Açudes Particulares</b>	<b>07</b>	<b>2.491.620</b>
<b>Total:</b>	<b>08</b>	<b>2.591.620</b>

Fonte: IDEC/IPEQ.

**-Solos**

Predomina o Planosol Solódico, em geral raso, com fertilidade natural alta, textura argilosa e arenosa, relevo suave ondulado e imperfeitamente drenado.

Estes solos são utilizados, principalmente, com pecuária e em pequenas áreas com algodão, milho e feijão consorciados, além de sisal e palma forrageira. Seu aproveitamento racional com pecuária requer melhoramento das pastagens e intensificação da palma forrageira. A irrigação nestes solos é problemática, devido à pequena profundidade, problemas de manejo e considerável teor de sódio trocável.

A aptidão agrícola é regular para pastagem plantada e apta para culturas especiais de ciclo longo ( algodão arbóreo, sisal, caju e coco). Constata-se uma pequena faixa de terra com aptidão regular para lavouras.

O sistema de manejo situa-se entre os níveis tecnológicos baixo e médio, onde as práticas agrícolas dependem do trabalho braçal e da tração animal com implementos simples.

**-Geologia**

Geologicamente, o município caracteriza-se por dois tipos de terrenos: o Embasamento Cristalino e as coberturas Colúvio-Eluviais. O Embasamento Cristalino aflora na porção sul da área, nas partes mais baixas, nos vales dos principais rios, sendo representado por migmatitos, gnaisses, granitos, xistos e

anfíbolitos de idade Pré-Cambriana Média (1.100 - 2.500 milhões de anos). As coberturas Elúvio-Colúviais, ocupando a porção norte, nas partes topograficamente mais altas do município, são caracterizadas por espessos solos arenosos, lixiviados e inconsolidados, de Idade Quaternária, que tiveram origem no intemperismo sobre as rochas do Grupo

**Barreiras.**

As ocorrências minerais são representadas por minerais não metálicos, em especial o Diatomito, com ocorrências localizadas nas lagoas Cabocla e do Feijão. Este mineral possui características físicas e químicas de grande importância para uso industrial como isolante térmico e acústico, coadjuvante na filtração, absorvente e abrasivo moderado.

**·ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS**

**-População Residente**

A população residente em Serrinha em 1980 era de 6.322 habitantes. No início da atual década, quando foi realizado o último Censo Demográfico, o total de residentes passou para apenas 6.760, o que evidencia uma baixa taxa de crescimento demográfico que pode ser explicada pelo deslocamento da população para os centros urbanos maiores em busca de ocupação e de melhores condições de vida.

**SERRINHA - POPULAÇÃO RESIDENTE, TOTAL, HOMENS E MULHERES (1980/1991)**

ANO	POPULAÇÃO RESIDENTE		
	TOTAL	RURAL	URBANA
1980	6.322		
1991	6.760	4.860	1.900

Fonte: IBGE

**POPULAÇÃO  
ECONOMICAMENTE ATIVA**

A População Economicamente Ativa é de 2.245 pessoas, o que representa 53 por cento das pessoas com dez anos ou mais.

O setor primário é o principal setor de ocupação, com 1.934 pessoas em atividade, o que representa, aproximadamente, 86 por cento da População Economicamente Ativa.

O setor secundário, bastante incipiente, é representado pela indústria de transformação e de construção, ocupando apenas 134 pessoas, o que representa cerca de 6 por cento da População Economicamente Ativa.

O setor terciário, representado pelo comércio de mercadorias, prestação de serviços,



atividades sociais e administração pública, também é bastante incipiente, ocupando apenas 337 pessoas, o que corresponde a, aproximadamente, 15 por cento da População Economicamente Ativa.

**SERRINHA - PESSOAS DE 10 ANOS DE IDADE OU MAIS, POR CONDIÇÕES DE ATIVIDADES, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE - 1991**

SETOR DE ATIVIDADE	CONDIÇÕES DE ATIVIDADES		
	TOTAL	ECONOMICAMENTE ATIVA	NÃO ECONOMICAMENTE ATIVA
<b>PRIMÁRIO</b>			
-Atividade agropecuária de extração vegetal	<b>3.310</b>	<b>1.934</b>	<b>1.378</b>
<b>SECUNDÁRIO</b>	<b>134</b>	<b>112</b>	<b>22</b>
-Indústria de Transformação	<b>89</b>	<b>84</b>	<b>05</b>
-Indústria de Construção	<b>36</b>	<b>24</b>	<b>12</b>
-Outras Atividades Industriais	<b>09</b>	<b>04</b>	<b>05</b>
<b>TERCIÁRIO</b>	<b>337</b>	<b>199</b>	<b>138</b>
-Comércio de Mercadorias	<b>78</b>	<b>24</b>	<b>54</b>
-Transporte e Comunicação	<b>07</b>	<b>03</b>	<b>04</b>
-Prestação de Serviços	<b>79</b>	<b>66</b>	<b>13</b>
-Atividades Sociais	<b>88</b>	<b>79</b>	<b>09</b>
-Administração Pública	<b>82</b>	<b>24</b>	<b>58</b>
-Outras Atividades	<b>03</b>	<b>03</b>	<b>-</b>
-Condições Inativas	<b>418</b>	<b>-</b>	<b>418</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.201</b>	<b>2.245</b>	<b>1.956</b>

Fonte: IBGE (Censo Demográfico - 1991)

**-SAÚDE**

A infraestrutura de saúde no município de Serrinha é extremamente precária. Existem apenas cinco estabelecimentos, sendo um pequeno Hospital-Maternidade, com dez leitos, um Centro de Saúde e três Postos de Saúde.

As principais doenças transmissíveis que ocorrem no município, são coqueluche, sarampo, hepatite, meningite meningocócica e tuberculose. Campanhas sistemáticas de vacinação, em especial Sabin, Triplice, Anti-sarampo e BCG, têm permitido um razoável controle da incidência dessas doenças na população com idade inferior a um ano.

**SERRINHA - ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE**

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE	Nº DE LEITOS
-Hospital Maternidade	01	10
-Centro de Saúde	01	-
-Postos de Saúde	03	-
<b>Total:</b>	<b>05</b>	<b>10</b>

Fonte: Secretaria de Saúde Pública.

**SERRINHA - MOVIMENTO DE VACINAÇÃO EM MENORES DE 1 ANO, POR TIPO DE VACINAÇÃO (1989/90)**

ANO	POPULAÇÃO ALVO	CRIANÇAS			
		SABIN	TRÍPLICE	ANTI-SARAMPO	BCG
1989	169	131	137	141	155
1990	191	105	112	117	110

Fonte: Secretaria de Saúde Pública.



**-EDUCAÇÃO**

Serrinha conta, na sua estrutura de ensino, com 42 estabelecimentos, sendo 12 de pré-escolar e 30 de 1ª a 8ª série. O número total de professores existente no município é de 72, o que evidencia a necessidade de valorização do magistério e de estímulo aos professores para o exercício do verdadeiro ofício.

Entretanto, o maior problema da educação no município continua sendo o baixo nível de escolaridade e a elevada taxa de analfabetismo. Nada menos que 65 por cento da população escolarizável é analfabeta.

**SERRINHA - UNIDADES ESCOLARES, CORPO DOCENTE E MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO PRÉ-ESCOLAR, 1º E 2º GRAU POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1996**

ESPECIFICAÇÃO	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				
	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
<b>Unidades Escolares</b>	<b>42</b>	-	<b>05</b>	<b>37</b>	-
<b>Pré-Escolar</b>	<b>12</b>	-	-	<b>12</b>	-
<b>1º Grau</b>	<b>30</b>	-	<b>05</b>	<b>25</b>	-
<b>Corpo Docente</b>	<b>72</b>	-	<b>16</b>	<b>56</b>	-
<b>Pré-Escolar</b>	<b>12</b>	-	-	<b>12</b>	-
<b>1º Grau</b>	<b>60</b>	-	<b>607</b>	<b>44</b>	-
<b>Matrícula Inicial</b>	<b>1.869</b>	-	-	<b>1.262</b>	-
<b>Pré-Escolar</b>	<b>122</b>	-	<b>607</b>	<b>122</b>	-
<b>1º Grau</b>	<b>1.747</b>	-	-	<b>1.140</b>	-

Fonte: Secretaria de Educação e Cultura do Estado. Aspectos Econômicos e Pesquisa Direta.

**ASPECTOS  
ECONÔMICOS**

**-Produção agropecuária**

A economia de Serrinha, como foi visto anteriormente, apresentada, é essencialmente fundamentada nas atividades agropecuária e extrativa, as quais, no conjunto, ocupam, aproximadamente, 86 por cento da População Economicamente Ativa.

Trata-se de uma economia típica da maior parte da região semi-árida do nordeste brasileiro, onde predomina a agricultura de sequeiro, com baixos níveis de produtividade e ciclicamente sujeita a irregularidades climáticas, que reduzem drasticamente a produção agropecuária e as oportunidades de ocupação no campo.



A produção agropecuária está fundamentada em pequeno número de produtos algodão, milho, feijão, mandioca, caju e bovino-cultura de corte e leite - e tem apresentado um comportamento declinante nos últimos anos.

**SERRINHA - ÁREA COLHIDA DAS PRINCIPAIS CULTURAS (Ha)**

ESPECIFICAÇÃO	ANO			
	1994	1993	1992	1991
Algodão herbáceo (em caroço)	50	50	250	305
Batata-doce	34	34	50	60
Banana	05	05	05	05
Castanha de caju	170	173	170	170
Fava (em grão)	250	250	250	300
Feijão (em grão)	2.030	2.000	2.000	2.800
Mandioca	1.600	1.600	1.600	1.600
Laranja	05	05	05	05
Milho (em grão)	1.500	1.500	1.500	1.400
Manga	09	09	09	09

Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal.

**SERRINHA - QUANTIDADE PRODUZIDA DAS PRINCIPAIS CULTURAS**

ESPECIFICAÇÃO	ANO			
	1994	1993	1992	1991
Algodão herbáceo (em caroço)	40	15	100	214
Batata-doce (toneladas)	170	170	300	400
Banana (1000 cachos)	06	05	05	04
Castanha de caju (toneladas)	42	26	51	51
Feijão (em grão) (toneladas)	609	120	600	784
Mandioca (toneladas)	14.400	9.600	12.800	12.800
Laranja (1000 frutos)	160	160	175	100
Milho (em grão) (toneladas)	750	180	600	560
Manga (1000 frutos)	207	207	225	225

Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal.



**SERRINHA - EFETIVO DOS REBANHOS (CABEÇAS)**

ESPECIFICAÇÃO	ANO			
	1994	1993	1992	1991
<b>Bovino</b>	<b>6.050</b>	<b>5.900</b>	<b>8.200</b>	<b>8.100</b>
<b>Suíno</b>	<b>1.465</b>	<b>1.410</b>	<b>1.990</b>	<b>1.900</b>
<b>Equino</b>	<b>285</b>	<b>300</b>	<b>425</b>	<b>430</b>
<b>Asinino</b>	<b>155</b>	<b>150</b>	<b>218</b>	<b>220</b>
<b>Muar</b>	<b>95</b>	<b>100</b>	<b>125</b>	<b>132</b>
<b>Ovino</b>	<b>785</b>	<b>750</b>	<b>1.010</b>	<b>1.050</b>
<b>Galinhas</b>	<b>5.150</b>	<b>4.900</b>	<b>6.950</b>	<b>6.050</b>
<b>Galos, Frangas, Frangos e Pintos</b>	<b>6.930</b>	<b>6.800</b>	<b>9.684</b>	<b>8.070</b>
<b>Caprino</b>	<b>510</b>	<b>450</b>	<b>610</b>	<b>630</b>

Fonte: IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal

**-Estrutura Fundiária**

A estrutura fundiária de Serrinha é caracterizada pela predominância de pequenos estabelecimentos rurais.

O número de estabelecimentos com área até 10 hectares representam 85 por cento do

número total, porém ocupam apenas 15,4 por cento da área.

O número de estabelecimentos com área acima de 100 hectares ocupam, aproximadamente, 58 por cento da superfície total, o que configura, por outro lado, um elevado grau de concentração da propriedade da terra.

**SERRINHA - ESTRUTURA FUNDIÁRIA POR GRUPOS DE ÁREA TOTAL**

ESPECIFICAÇÃO	ESTABELECEMENTOS		ÁREA (ha)	
	ABSOLUTO	RELATIVO (%)	ABSOLUTO	RELATIVO (%)
<b>Grupos de Área (ha)</b>	<b>1.227</b>	<b>100,0</b>	<b>17.622</b>	<b>100,0</b>
<b>Até 10 ha</b>	<b>1.040</b>	<b>85,0</b>	<b>2.701</b>	<b>15,4</b>
<b>De 10 a menos de 100</b>	<b>151</b>	<b>12,2</b>	<b>4.678</b>	<b>26,5</b>
<b>100 a menos de 1.000</b>	<b>34</b>	<b>2,7</b>	<b>7.663</b>	<b>43,5</b>
<b>1.000 e menos de 10.000</b>	<b>02</b>	<b>0,1</b>	<b>2.580</b>	<b>14,6</b>

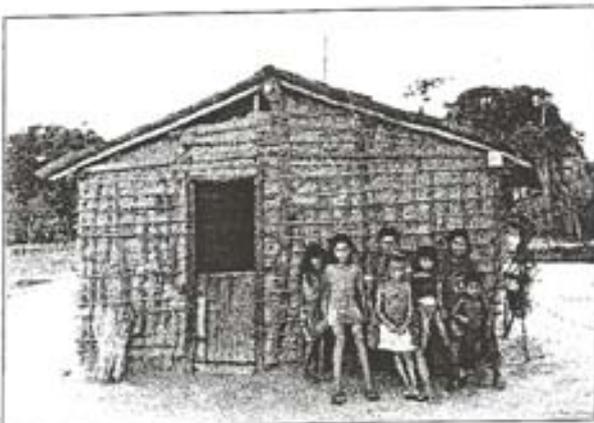
## A QUESTÃO DA POBREZA E DA INDIGÊNCIA

A confluência dos baixos níveis de renda com as precárias condições de saúde, educação e habitação configuram o quadro de pobreza e indigência que vem desafiando os governantes do nordeste, do Rio Grande do Norte e de Serrinha, em particular.

De acordo com as informações estatísticas mais recentes, o índice de indigência no município corresponde a 58 por cento, o que é agravado pela pequena disponibilidade de recursos próprios para investimento. Com efeito, a taxa de dependência federal do município é da ordem de 76 por cento

A questão da pobreza não se carac-

teriza, entretanto, somente pela insuficiência de renda, mas, sobretudo, pela perda dos valores econômicos e sociais, tais como a oportunidade de ocupação condigna, a segurança da posse e uso da terra, o acesso à escola, à saúde e à moradia, os quais, no conjunto, configuram as condições básicas para a construção do desenvolvimento sustentável no âmbito do município.



### SERRINHA - INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS

TIPO DE INDICADOR	UNID. DE MEDIDA	QUANT.
População total (1)	hab	6.760
População rural (1)	hab	4.860
Superfície total	km <sup>2</sup>	248
Taxa de indigência (2)	%	58
Taxa de dependência federal (3)	%	76

Fonte: 1-Censo Demográfico, IBGE, 1991. 2-O Mapa da Fome, IPEA, 1993.  
3-Corresponde ao total das transferências do fundo de participação em relação ao orçamento municipal. In Anuário Estatístico do RN, 1993, EIDEC/RN.

## O Plano

### CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA

O PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O MUNICÍPIO DE SERRINHA (PMDSS) está fundamentado nos seguintes pressupostos básicos, que, em conjunto, definem a orientação central da concepção estratégica e da intervenção na realidade municipal:

- a) O desenvolvimento sustentável como referência teórica primordial;
- b) O município como núcleo de convergência das iniciativas, das ações públicas e privadas e das políticas governamentais;
- c) A realidade econômica municipal e o seu relacionamento e interdependência com o contexto regional, nacional e internacional como fonte empírica para obtenção de lições com vistas ao aperfeiçoamento dos instrumentos e dos mecanismos relacionados com a participação comunitária e a promoção do desenvolvimento.

Esta concepção estratégica combina as ações voltadas para criar, consolidar e ampliar as oportunidades de desenvolvimento local, priorizando os segmentos de maior impacto transformador com medidas corretivas e reorientadoras do modelo de desenvolvimento. Para tanto, é necessário uma distribuição adequada das iniciativas e instrumentos de intervenção de acordo com a natureza dos programas e projetos e das potencialidades e necessidades do município. Esta visão estratégica se baseia num conjunto de postulados gerais e diretrizes, que orientam as ações e a seletividade dos programas e projetos, e na delimitação clara dos beneficiários diretos.

Para promover o desenvolvimento sustentável do município de Serrinha, a estratégia contém uma visão global e integrada de um

conjunto articulado de ações e iniciativas distribuídas no tempo e no espaço de forma consistente, capazes de promover o aproveitamento das experiências exitosas e de superar os pontos de estrangulamento ao processo de desenvolvimento que estão sendo encontrados. Esta visão global inclui os seguintes princípios:

- a) orientação pelas potencialidades, priorizando projetos, inversões ou iniciativas voltadas para o aproveitamento das potencialidades e das vantagens competitivas locais (base econômica, sistema ecológico, organização social e características culturais);
- b) sustentabilidade do combate à pobreza, com geração de renda e emprego estável e sustentável, o que demanda crescimento da economia local e eliminação do sub-emprego, que são as marcas mais visíveis dos problemas sociais na Serrinha, especialmente no que concerne à população jovem. Assim, a comunidade pode se liberar, no médio e longo prazos, da necessidade de subsídios e suporte financeiro externo, reduzindo e eliminando a dependência de excedentes gerados fora do município.
- c) dinâmica econômica e conservação ambiental, incorporando a dimensão ambiental em



todas as decisões e prioridades de investimento como componente antecipatório que assegure a conservação dos recursos naturais renováveis e não renováveis;

d) democracia e equidade social, na qual o fortalecimento da cidadania constitui uma força do desenvolvimento municipal sustentável, pressupondo, antes de tudo, democratização da informação, condição indispensável para a tomada de decisões de forma consistente e sustentável e para a desconcentração do poder, garantindo o compromisso dos interessados com os resultados e com as iniciativas e ações estratégicas.

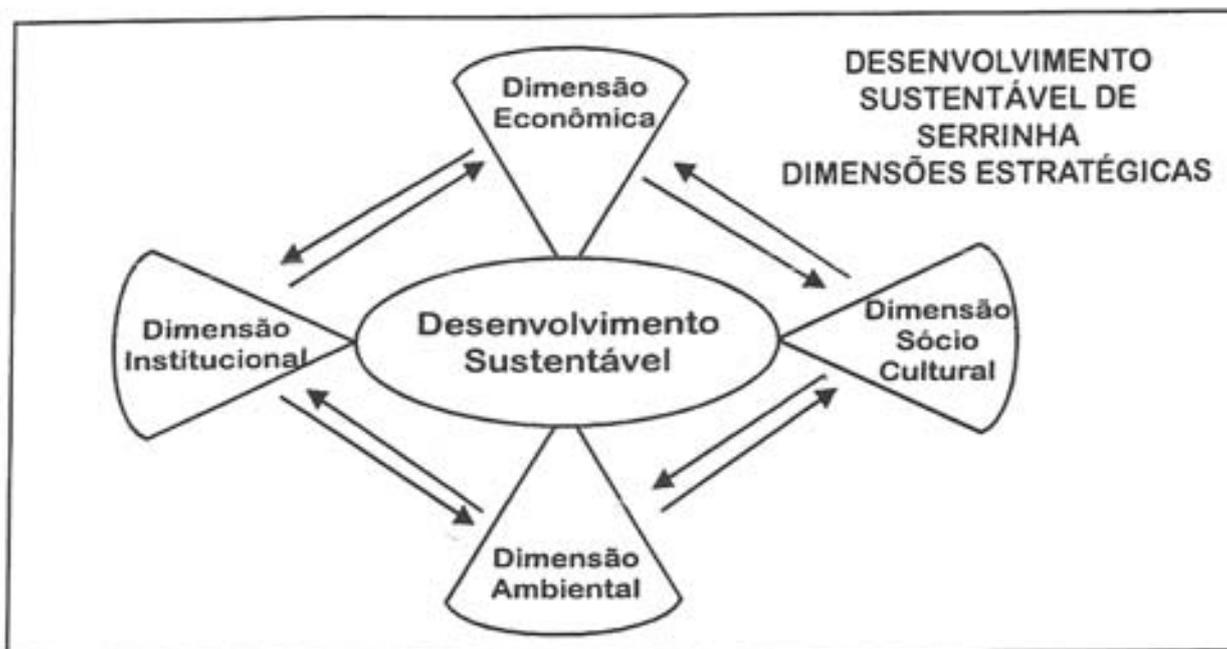
e) desenvolvimento endógeno e condicionantes do contexto, onde a sustentabilidade do processo de municipalização e do desenvolvimento municipal e local dependem da articulação e vinculação dos seus projetos às condições econômicas e políticas do contexto, o que determina que a estratégia de desenvolvimento se oriente para o aproveitamento das oportunidades e para contornar as restrições criadas pelas condições nacionais, regionais e estaduais. O contexto sócio-econômico e político-institucional define um conjunto de determinantes que constituem facilitadores ou obstáculos ao desenvolvimento local, condicionando as efetivas potencialidades e oportunidades de desenvolvimento endógenos. Esta compreensão do contexto, deve levar a duas implicações na definição das prioridades e dos projetos de investimentos:

1. Articular as iniciativas, programas e projetos municipais com ações convergentes e complementares dos Estados e da União, de forma a assegurar a sinergia e soma de recursos escassos, e reduzir os desperdícios e conflitos de atuação no espaço municipal;

2. Articular as estratégias e projetos do município, num processo de intercâmbio com diferentes municípios com condições similares e complementares por micro-região homogênea ou micro-bacias.



f) intervenção concentrada das ações em torno de eixos centrais de prioridades e em programas e projetos de maior impacto e resultados mais consistentes e irradiadores na economia e sociedade do município. Estes eixos representam os segmentos e áreas de maior potencialidade de desenvolvimento e vantagem competitiva municipal e mais vulneráveis a sérias carências e estrangulamentos econômicos e sociais. Deste ponto de vista, os programas e projetos a serem implantados no espaço municipal devem converter-se e orientar-se para os núcleos básicos de prioridades, segundo as características e condições de cada município, assegurando a sinergia e complementaridade dos processos e projetos e evitando a fragmentação das ações e excessiva dispersão de esforços com pouco impacto ou transbordamento no estilo de desenvolvimento.



### ·O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PMDSS

O marco inicial para a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável para o Município de Serrinha foi através de contatos com o Prefeito Municipal para definição de equipe de trabalho. Uma vez formada a equipe, partiu-se para a mobilização e organização de um amplo seminário municipal, onde estavam presentes os mais diferentes segmentos da sociedade civil local, além de professores e técnicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, das Secretarias de Trabalho e Ação Social, da Educação e Cultura e da Saúde, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte, do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura e dos diversos órgãos da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Serrinha.



Neste seminário, foi levantado quais os principais problemas do município, quais as potencialidades que ele oferecia e quais eram as expectativas da população, num amplo movimento de consulta à sociedade local sobre as

metas prioritárias que poderiam ser desenvolvidas no período 1997 a 2001.

Além disso, foi também realizada consulta junto às residências, comunidades, estabelecimentos comerciais e agrícolas e diferentes locais de trabalho, de forma que toda a população pudesse contribuir para a realização do presente plano.

Finalmente, foi realizado o levantamen-

to estatístico dos dados necessários à elaboração do diagnóstico que, junto aos demais elementos, serviu para nortear as prioridades, que aqui seguem agrupadas em programas e projetos, de acordo com as estratégias, os objetivos, as metas, os recursos financeiros e o modelo de gestão a serem concretizados com o Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável no Município de Serrinha.

## *Programas e Projetos Prioritários*

### **1 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO AGRO-INDUSTRIAL E COMERCIAL**

#### **Projeto 1.1 - Centro de Melhoramento e Fomento Agropecuário**

É o centro de referência destinado à demonstração de resultados de pesquisa, difusão de tecnologia, capacitação de produtores e prestação de serviços básicos relacionados com o manejo dos rebanhos e a produção agrícola de sequeiro e irrigada. Trata-se de um imóvel rural de aproximadamente 100 hectares, com disponibilidade de água e solo, infra-estrutura e capacidade gerencial adequadas ao atendimento das demandas dos produtores rurais do município.

Espera-se, com este projeto, atender a um mínimo de 500 agricultores a cada ano, e contribuir, de forma efetiva, para a introdução de tecnologia apropriada à produção de base familiar no meio rural e para o aumento dos índices de produção, produtividade e renda da população.

#### **Projeto 1.2 - Recuperação e Aproveitamento Integral do Algodão**

Trata-se de um projeto integrado de apoio aos plantadores de algodão desde a produção até a transformação da matéria-prima em torta para alimentação animal, pluma, fição e tecelagem para comercialização, no mercado local e regional. Para concretização deste projeto, serão realizados métodos de comunicação de massa, assistência grupal e individual, fornecimento de insumos, financiamento da produção, implantação da infra-estrutura de beneficiamento da semente e da pluma e atividades específicas de apoio à organização da produção e à comercialização.

A área atualmente cultivada com algodão no município está estimada em 150 hectares, com uma produtividade média de 500 quilos por hectare, do que resulta uma oferta de 75 toneladas oriundas das 75 famílias que permanecem nesta atividade.

Com este projeto, a área passará para 1500 hectares, com uma produtividade média de 800 quilos por hectares. O número de agricultores deverá passar para 300 e a oferta global

do município para 1200 toneladas/ano.

### **Projeto 1.3 - Acesso à Terra**

Este projeto compreende o acesso de 150 (cento e cinquenta) trabalhadores rurais à terra, mediante as diversas modalidades de aquisição passíveis de serem realizadas no município (desapropriação, arrendamento e compra).

Trata-se do atendimento à justa reivindicação dos trabalhadores e de um importante instrumento de aumento da produção e de ocupação no campo.

### **Projeto 1.4 - Irrigação Simplificada**

Compreende o financiamento e a assistência técnica, em agricultura irrigada, para 30 (trinta) famílias de produtores de frutas e hortaliças, objetivando atender a demanda da merenda escolar no município. Além de atender a um importante item da demanda alimentar a nível local, espera-se, com este projeto, incentivar o cultivo de frutas e hortaliças já adaptadas à região, tais como acerola, goiaba, maracujá, tomate, cenoura e pimentão, gerando ocupação e renda permanente para as famílias selecionadas.

### **Projeto 1.5 - Ampliação e Aproveitamento Integral do Caju**

Trata-se de um projeto de ampliação da área cultivada, e de aproveitamento do pedúnculo e da castanha de caju, atualmente com um alto grau de sub-utilização.

A área atualmente cultivada com cajueiro é de 170 hectares, com uma produtividade média de 153 kg de castanha por hectare, resultando numa oferta de 42 toneladas por ano. O pedúnculo é, na sua quase totalidade, desperdiçado.

Com este projeto, a área cultivada deverá passar para 250 hectares e a produtivi-

dade para 500 quilos de castanha por hectare, resultando numa produção total de 125 toneladas. Deverão ser atendidas 120 famílias com unidades de beneficiamento de castanha e pedúnculo.

Além disto, será aproveitado o pedúnculo para fabricação de doces, compotas e rapadura, constituindo-se numa fonte adicional de ocupação para a população local.

A concretização do projeto será obtida mediante a realização de assistência técnica e gerencial, fornecimento de mudas melhoradas, financiamento de unidades de beneficiamento de pedúnculo e máquinas para descascamento da castanha e despeliculagem de amêndoa e o fortalecimento das organizações associativas dos produtores.

### **Projeto 1.6 - Beneficiamento de Milho**

A área atualmente cultivada com milho no município de Serrinha é de 1500 hectares, com produtividade média de 1000 quilos por hectare e produção total estimada em 1500 toneladas.

Com este projeto, pretende-se melhorar o nível de renda dos produtores através da instalação de uma unidade de beneficiamento de milho com gestão associativa e da organização do processo de comercialização.



A área cultivada com a cultura deverá ser ampliada das atuais 1500 para 2000 hectares e a produção de 1500 para 2000 toneladas anuais.

### Projeto 1.7 - Projeto Integrado de Desenvolvimento da Pecuária

A produção animal tem uma importância significativa na economia de Serrinha, representando, aproximadamente, 23 por cento do valor bruto da produção agropecuária.

Com este projeto, pretende-se ampliar e melhorar a bovinocultura de leite e de corte, a caprino-ovino cultura e a avicultura.

Serão realizados os seguintes investimentos e atividades:

- implantação de uma unidade de beneficiamento de leite com capacidade para 3 mil litros/dia;
- implantação do matadouro municipal com capacidade de abate de 20 (vinte) cabeças/dia;
- introdução de 1000 matrizes e 25 reprodutores bovinos melhorados;
- distribuição de 120 núcleos de caprinos e ovinos para retorno em produto pelo sistema de troca;
- implantação de 35 (trinta e cinco) núcleos de apoio à avicultura para atendimento inicial a 30 (trinta) famílias por núcleo. Serão inicialmente distribuídas 8400 matrizes e 1050 reprodutores para posterior devolução pelo sistema de troca e conseqüente atendimento a outras famílias;
- desenvolvimento de campanhas de esclarecimento e divulgação do projeto;
- estímulo à organização comunitária e prestação de assistência técnica e gerencial às organizações dos produtores;
- aquisição da produção para atendimento das demandas resultantes, da merenda escolar e do hospital.

A implantação deste projeto contri-

buirá para aumentar a oferta de alimentos para os mercados local e regional e para o atendimento da demanda institucional, em particular da merenda escolar, possibilitando a ampliação das oportunidades de trabalho e de geração de renda no município.

### Projeto 1.8 - Promoção Sócio-Econômica Seletiva

Este projeto compreende um conjunto de ações focalizadas para o atendimento das necessidades básicas e de promoção sócio-econômica de 400 (quatrocentas) famílias selecionadas na população incluída nos extratos mais baixos de renda do município.

As famílias incluídas neste projeto serão atendidas com as seguintes ações:



- acompanhamento e atendimento permanente com educação, medicina preventiva, complementação alimentar e melhoramento das condições habitacionais;
- financiamento de atividades geradoras de renda e assistência técnica e gerencial a essas atividades, de forma a consolidar um conjunto de ocupações permanentes e independentes de ações assistencialistas a partir do quarto ano de implementação do presente projeto.
- capacitação e qualificação profissio-

nal para as novas atividades.

Espera-se, com estas ações, transformar famílias que atualmente se encontram em estado de pobreza absoluta em produtores rurais com ocupação e renda permanentes.

## **2. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-CULTURAL**

### **Projeto 2.1 - Educação Infantil**

Na sociedade brasileira, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos sociais expressa-se na nova Constituição Federal (1988), no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e no Projeto da nova Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional.

Na implementação dessa nova legislação, o município ganha papel destacado, pois a ele cabe atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar, o que inclui creches, em cooperação técnica e financeira com Estados e União.

Com este projeto, pretendemos implementar as seguintes ações:

- Criar, implantar, implementar, manter, orientar, supervisionar, avaliar e fiscalizar creches e pré-escolas, integradas ao sistema municipal de educação;

- Ampliar equipes técnicas na área e implantar estratégias de capacitação continuada das mesmas;

- Participar na gestão e controle de convênios entre poder público e entidades sociais sem fins lucrativos, integrando-os ao sistema de educação;

- Propor e implementar estratégias de valorização, profissionalização e formação de educadores infantis, incluindo os de creches conveniadas;

- Buscar uma ação articulada, no âmbito de governo, entre as áreas de educação, bem-estar-social, saúde, abastecimento, cultura,

esportes e meio ambiente, visando atender, de forma integrada, às necessidades de crianças e famílias usuárias;

- Implantar uma escola de 2º Grau na sede municipal;

- Buscar articulação político-pedagógica das redes de creches e pré-escolas;

- Garantir a participação da sociedade no planejamento e gestão da política de educação infantil.

- Garantir o acesso à escola a todas as crianças do município, melhorando o nível do ensino e contribuindo para a erradicação do analfabetismo.

### **Projeto 2.2 - Educação à Distância**

Trata-se de um projeto piloto de educação, através da utilização de televisores, videocassete e capacitação de monitores, que contarão com apoio pedagógico de supervisores da Secretaria de Educação do Estado.

Deverão ser equipadas 10 (dez) salas de aula em comunidades rurais, com previsão de atendimento para 500 estudantes nos turnos matutino e vespertino.

Se bem sucedida, esta experiência permitirá a introdução de novas tecnologias na relação ensino/aprendizagem, a ampliação do acesso à escola e a melhoria da qualidade do ensino.

### **Projeto 2.3 - Apoio ao Estudante e aos professores**

Compreende o fornecimento de fardamento, bolsa de estudo, merenda, saúde e transporte escolar para os estudantes matriculados, bem como a capacitação dos professores do município.

Espera-se, com este projeto, contribuir para ampliar o acesso à educação, inclusive para os jovens que se deslocam para outros centros urbanos, em busca de educação de segundo e terceiro graus, ainda inexistentes em

Serrinha.

#### Projeto 2.4- Organização e Funcionamento do Sistema Municipal de Saúde

A política de Saúde de Serrinha, nesta administração, será norteada pelos princípios do Sistema Único de Saúde, reafirmando a necessidade de consolidar o Sistema Municipal de Saúde, na perspectiva de assumir, de fato e de direito, a responsabilidade com a saúde de seus municípios, buscando garantir a integralidade das ações, a democratização dos serviços e a qualidade da atenção.

Os problemas de saúde que afetam a população estão relacionados diretamente com as suas condições de vida e trabalho. Neste sentido, as ações necessárias para impactar sobre o quadro de doenças deste município, vão desde as ações específicas de saúde àquelas de responsabilidade de outros setores que incidam efetivamente na melhoria de vida dos seus habitantes, ou seja, uma ação governamental integrada dos diversos setores através dos projetos elencados neste Plano, referentes à moradia, saneamento básico e ambiental, emprego, educação, cultura e lazer.

Quanto às ações específicas de saúde, este projeto tratará de:

- a) colocar em pleno funcionamento as unidades existentes, de forma a efetivar o atendimento básico possível na estrutura atual e a execução dos programas existentes;
- b) reestruturar e reaparelhar as unidades de saúde, atualmente existentes, nas comunidades rurais;
- c) desencadear o processo de planejamento ascendente, a partir do diagnóstico da situação de saúde e dos serviços, que identifique a realidade sócio-epidemiológica, a caracterização da demanda, o dimensionamento dos recursos físicos, humanos e financeiros, além de outras informações necessárias ao conhecimento

da situação do município;

- d) definir o modelo de atenção à saúde do município, tendo como perspectiva a atenção integral e a promoção à saúde, o qual deverá ser explicitado no Plano Municipal de Saúde;
- e) capacitar o pessoal de saúde com vistas à adequação das práticas ao modelo a ser implantado.

#### Projeto 2.5 - Recuperação da infra-estrutura hospitalar

Este projeto consiste da recuperação, ampliação e reaparelhamento do Hospital-Maternidade, criando as condições para funcionar, de forma eficiente, como unidade central de assistência.



#### Projeto 2.6 - Consolidação do Sistema Municipal de Saúde

Este projeto consiste em criar as condições normativas-legais para efetivar o

processo de descentralização das ações de saúde, consolidando o SUS no âmbito municipal, através de regulamentações que dêem suporte ao pleno exercício das instâncias e procedimentos de organização e gestão do sistema:

- a) Adequação da atual legislação de saúde (Secretaria Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Saúde) às diretrizes do SUS.
- b) Regulamentação do Código Sanitário Municipal.
- c) Regulamentação do Plano de Cargos, Carreira e Salários do pessoal de saúde.
- d) Repasse orçamentário, mínimo de 10%, dos recursos do FPM.

#### **Projeto 2.7 - Promoção Esportiva**

Este projeto compreende a construção do Estádio Municipal de Futebol e da Quadra Polivalente e o estímulo à realização de práticas esportivas e da construção da solidariedade e da cidadania a nível municipal.

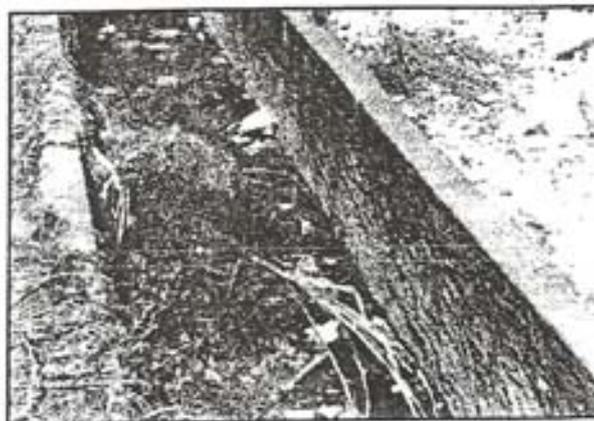
A gestão das atividades que integram este projeto será realizada de forma descentralizada através das associações e ligas esportivas, cuja criação será estimulada na atual administração.

Como resultado, espera-se garantir o direito da população local ao lazer e a formação de futuros atletas, pelo estímulo a diversas práticas esportivas, com ênfase especial para crianças e adolescentes.

#### **Projeto 2.8 - Mapeamento de eventos científico-culturais.**

Com esse projeto será feito um levantamento das manifestações artísticas existentes no município, bem como, dos usos e costumes típicos da região.

O registro dessas manifestações será feito através de vídeo, fotografia, e fitas K-7. Esse material deverá compor um banco de



dados sobre o município.

O resultado desse mapeamento, será condensado e veiculado através de um catálogo e um vídeo, contendo o conjunto das manifestações identificadas. Incluirá ainda fotografias, relatos biográficos e fragmentos das produções existentes.

O produto final (vídeo e catálogo) deverá ser usado nas escolas públicas e nos intercâmbios com outras instituições, com base nos seguintes elementos:

- a) Banco de imagens e produção de vídeo  
Objetiva documentar, em vídeo e fotografia, os principais eventos que ocorrer no

município, durante os próximos 04 anos. Nesta linha, as ações da Prefeitura na vida da população, também serão igualmente documentadas.

Esse material servirá como fonte de dados para avaliação das ações desenvolvidas e se constituirá num rico material para estudo e pesquisa da realidade local.

O material coletado será arquivado segundo normas e critérios de documentação, o que possibilitará o acesso rápido e fácil a qualquer informação.

Esse banco de imagens possibilitará, ainda, a organização de mostras fotográficas sobre temas específicos, além de exibição de vídeos que poderão ser usados para divulgação de projetos e desenvolvimento de trabalhos educativos.

**b) Organização de eventos científico-culturais**

Trata-se da organização de um evento anual que fará parte do calendário de eventos do município.

Esse evento deverá estimular a produção e divulgação científico-cultural, envolvendo professores, estudantes e artistas do município.

No campo científico, serão realizados experimentos e pesquisas nas diversas áreas do conhecimento, com a participação de alunos, sob a orientação de professores.

No campo artístico, será estimulada a produção e apresentação de peças teatrais e textos literários. Esse elemento terá, ainda, um espaço para fotografias, vídeo e filmes.

**c) Incentivo a grupos teatrais.**

Objetiva incentivar o surgimento e fortalecimento de grupos teatrais no município, seja na perspectiva da expressão artística, seja na perspectiva do desenvolvimento de um trabalho educativo.

Esse incentivo ocorrerá através da realização de oficinas de teatro, a serem desenvolvidas no município, envolvendo os artistas existentes, estudantes e demais interes-

sados. Em alguns momentos, esse incentivo poderá ocorrer através da parceria da prefeitura e dos grupos teatrais no financiamento da produção de espetáculos.

Esse projeto também prevê o intercâmbio de experiências, através da participação de grupos teatrais do município em eventos realizados em outras cidades, bem como, da exibição de espetáculos de grupos de outras cidades, no próprio município.

**d) Videoteca municipal**

Objetiva a organização de um acervo de vídeos que esteja disponível aos estudantes, Secretários Municipais e à população em geral.

Essa videoteca, ampliando o acervo da população para além da linguagem escrita, permitirá o acesso a novas formas de registro do conhecimento e da realidade social. Possibilitará, também, a existência de um ponto de referência para o desenvolvimento de um trabalho educativo, através do vídeo, além da exibição de filmes.

O acervo videográfico será montado através da aquisição periódica de títulos que atendam à demanda existente da cidade (escolas, secretarias, etc.). Neste sentido, deverá conter vídeos didáticos, vídeos sobre a realidade sócio-econômico brasileira, títulos da indústria cinematográfica nacional e internacional de comprovada qualidade específica e contexto relevante. Além disso, poderá incorporar vídeos produzidos no município.

**3 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL**

**Projeto 3.1 - Abastecimento de Água em Comunidades Rurais.**

Este projeto compreende a instalação de 30 (trinta) sistemas simplificadas de abastecimento

de água, incluindo a perfuração de poço, instalação de rede de adução, chafariz e dessalinizador.

Os principais resultados esperados com a implantação desses sistemas são a melhoria da qualidade da água e a redução das doenças provocadas pelo consumo de água de fontes poluídas.

### **Projeto 3.2 - Recuperação, Manutenção e Aproveitamento de Açudes**

Compreende a recuperação das paredes e das bacias hidráulicas dos açudes existentes no município, em geral prejudicados pelos efeitos da erosão e do assoreamento.

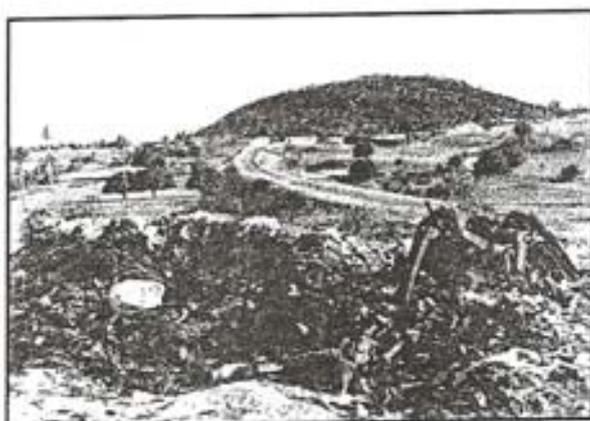
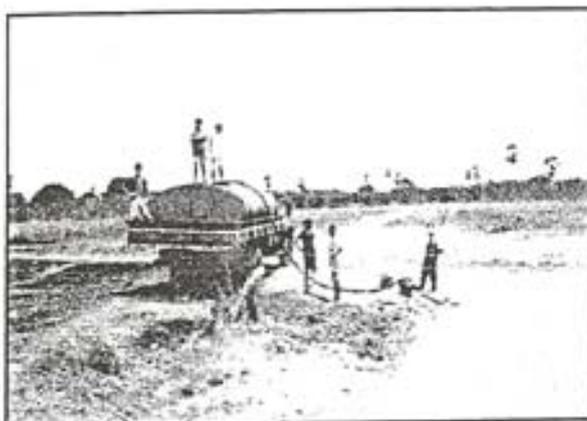
A intensificação do aproveitamento desses açudes será realizada pelo estímulo à produção de alimentos através do aproveitamento de vazantes e do peixamento com espécies mais produtivas, o que permitirá a melhoria do padrão nutricional e das condições de renda da população local.

### **Projeto 3.3- Unidades de Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo**

Compreende os seguintes investimentos e atividades:

- a) aquisição de um carro coletor;
- b) implantação de 20 (vinte) unidades coletivas do lixo;
- c) implantação de 01 (um) aterro sanitário; e,
- d) desenvolvimento de uma ampla campanha de esclarecimento sobre os aspectos sanitários e de seletividade no manuseio do lixo.

A implantação deste projeto contribuirá para a melhoria das condições sanitárias no tratamento do lixo e para a conservação ambiental em bases sustentáveis.



### **Projeto 3.4 - Recuperação da Flora e da Fauna**

Compreende os seguintes investimentos e atividades:

- a) produção e distribuição de mudas de essências nativas e exóticas, com prioridade para frutíferas, forrageiras arbóreas e espécies destinadas à produção de estacas, mourões e ao consumo doméstico;
- b) assistência técnica quanto ao cultivo e utilização das diversas espécies; e,

c) campanha de esclarecimento sobre a importância do projeto na recuperação do equilíbrio ambiental e na sustentabilidade das atividades agropecuárias.

O projeto contribuirá para o aumento da oferta de lenha, estacas e mourões e para reduzir o processo de degradação da flora e da fauna que vem ocorrendo no município.

### **Projeto 3.5 - Melhoramento e ampliação da infra-estrutura viária**

Pretende-se, com este programa, realizar um trabalho de recuperação e ampliação de estradas vicinais e municipais.



## **4. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

As ações de capacitação no contexto do Plano de Desenvolvimento do município de Serrinha serão dirigidas para atender às demandas prioritárias emanadas do próprio plano, buscando conferir maior eficiência e eficácia às atividades programadas. Dessa forma a capacitação será dividida nos seguintes projetos:

### **4.1- CAPACITAÇÃO PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

Trata-se de sensibilizar, tanto as representações da sociedade civil quanto lideranças políticas, para a adoção de um novo estilo de desenvolvimento local que, para ter sustentabilidade, precisa ser participativo e solidário, envolvendo um processo permanente de diálogo e negociação entre a sociedade civil e o Estado. Simultaneamente, os participantes desse tipo de capacitação serão adequadamente informados sobre todos os aspectos que possam melhorar o seu desempenho: PRONAF, outras políticas públicas, o processo de planejamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos, etc.

**b) Capacitação para a gestão de atividades associativas e comunitárias**

Trata-se de capacitar as cooperativas, associações e grupos de produção para gerir com maior eficiência tanto os projetos de natureza econômica quanto as ações de interesse comunitário.

**c) Capacitação técnica para as atividades agropecuárias**

Inclue a formação e aperfeiçoamento profissional dos produtores que se dedicam à agropecuária, orientada para as atividades prioritárias no contexto do Plano de Desenvolvimento do município e considerando os padrões tecnológicos eleitos para cada atividade.

**d) Capacitação para o desenvolvimento das atividades não-agrícolas**

Será constituída pela habilitação profissional específica e de gestão (iniciação empresarial) dirigida para as pessoas (especialmente jovens de ambos os sexos) que se interessem pelas atividades não-agrícolas consideradas prioritárias no contexto do desenvolvimento municipal.

**e) Capacitação dos técnicos**

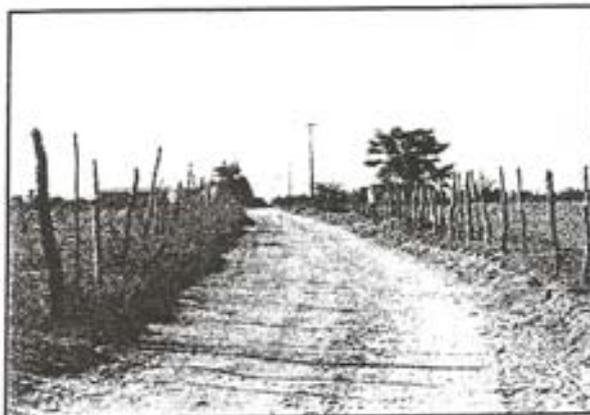
Trata-se de aperfeiçoar os técnicos locais que assessorarão todas as ações de desenvolvimento municipal, tanto nos aspectos tecnológicos quanto gerenciais e político-institucionais.

**f) Capacitação do Servidor Público**

Pretende-se redefinir o posicionamento do servidor capacitando-o para execução de suas atividades de forma profissional, tendo por base um comportamento técnico e participativo.

Para o alcance deste objetivo, prevê-se a realização de cursos e treinamentos, além de

eventos que possibilitem um maior envolvimento do servidor com a organização, tornando-o responsável direto pela divulgação, realização e perpetuidade de sua missão. Desse modo, o projeto contribuirá para a criação de condições psicosociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugado ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; reforçará o sentido de missão e comprometimento com a qualidade na prestação de serviços para o cidadão e a obtenção de maior satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida.



**4.2 - REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Trata-se da implementação de um novo tipo de administração orientada, predominantemente, pelos valores de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial na instituição.

A reestruturação passará pela redução de níveis hierárquicos, formas flexíveis de gestão, horizontalização da estrutura e descentralização de funções, além de uma maior participação das associações comunitárias na execução de atividades básicas, visando o desenvolvimento do espírito associativista e o fortalecimento das organizações locais.

### 4.3- SISTEMA DE FINANÇAS PÚBLICA

Este projeto compreende o levantamento e cadastro dos contribuintes do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e imposto sobre serviço (ISS), além da aquisição de um software que facilite o serviço de tributação, do ponto de vista da arrecadação, fiscalização e o acesso a informações econômico-fiscais.

Objetiva-se, também, incentivar o pagamento dos impostos através de sua vinculação a obras sociais e melhorias na infraestrutura urbana, bem como a realização de eventos e propagandas de conscientização da população desta necessidade para o bom desempenho das atividades institucionais em prol da comunidade.

Como resultado, espera-se que o município consiga elevar suas receitas próprias habilitando-o através do aumento de sua capacidade de endividamento, a obtenção de

créditos para execução de projetos de infraestrutura e, juntamente com repasses federal e estadual, possa aplicá-los em benefício do cidadão serrinhense.

### 4.4- FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO

O Fundo Municipal de Desenvolvimento visa prioritariamente, suprir deficiências financeiras na formação do processo de desenvolvimento institucional.

Em segundo plano, objetiva dar suporte às ações políticas governamentais no âmbito do município servindo de fundo de aval a projetos de interesse sócio-econômico coletivo ou individual.

Os recursos do fundo serão oriundos da incidência de 1% sobre o fundo de participação do município (FPM), e doações espontâneas de pessoas físicas, jurídicas ou entidades governamentais ou não-governamentais.

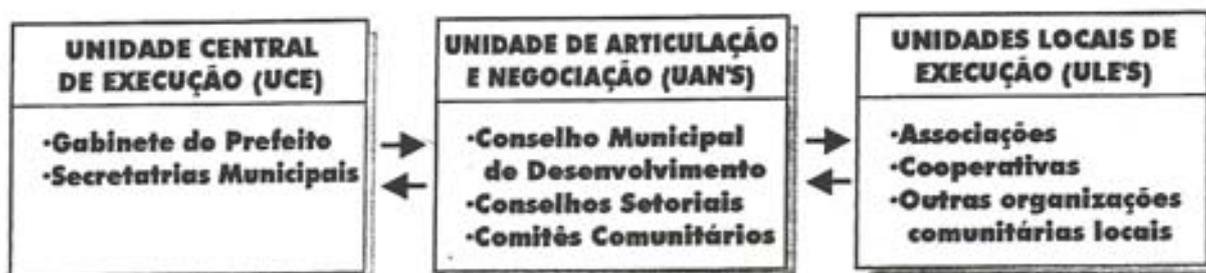




## O Modelo de Gestão

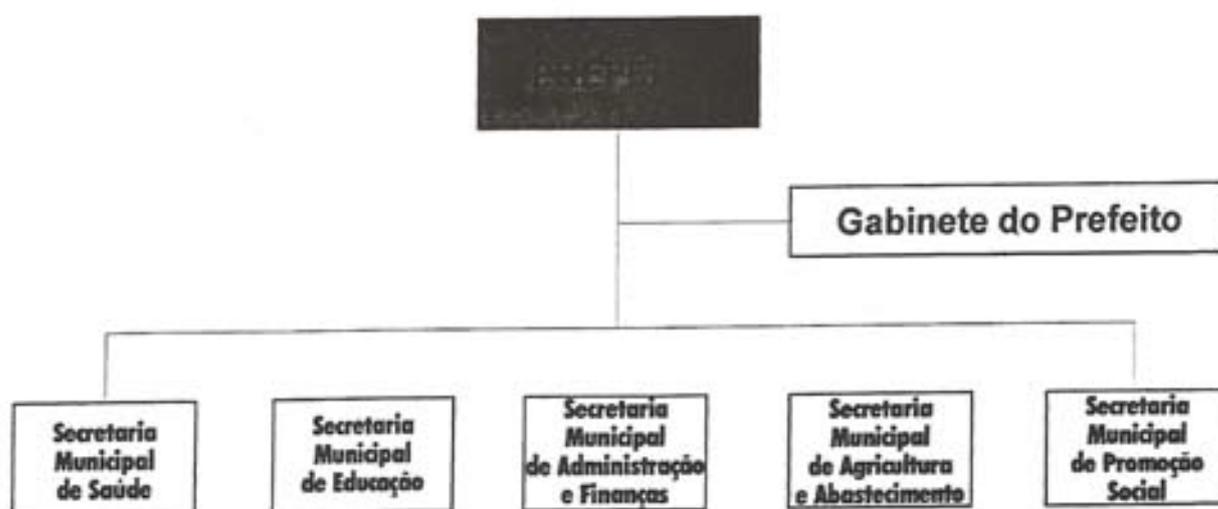
O Modelo de Gestão adotado para a implementação das estratégias, programas e projetos que compõem o Plano está composto por três tipos de estruturas cuja articulação é indispensável para garantir o sistema participativo que pretendemos implementar na adminis-

tração municipal: a Unidade Central de Execução (UCE), as Unidades de Articulação e Negociação (UAN's) e as Unidades Locais de Execução (ULE's) conforme apresentadas no Diagrama 1, abaixo, e descritas em seguida.



### 1) UNIDADE CENTRAL DE EXECUÇÃO (UCE)

A Unidade Central de Execução (UCE) é composta pela estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, representada pelo Gabinete do Prefeito e pelas Secretarias Municipais (Organograma 1).



A UCE é responsável pela coordenação geral do plano. A ela compete articular os vários agentes envolvidos e assegurar a condução das estratégias, dos programas e dos projetos que compõem o Plano.

## **2) UNIDADE DE ARTICULAÇÃO E NEGOCIAÇÃO (UAN's)**

As Unidades de Articulação e Negociação (UAN's) são compostas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento (CMD), pelos Conselhos Setoriais (Educação, Saúde, Agricultura e Merenda Escolar) e pelos Comitês Comunitários.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento é o colegiado superior onde se dão a aprovação das metas globais do Plano e as articulações e negociações em torno do cronograma de realização dos investimentos face à disponibilidade de recursos financeiros.

O CMD tem a seguinte composição:

- Presidente - Prefeito
- Repres. do Governo Municipal:
  - Secretaria de Promoção Social
  - Secretaria de Educação
  - Secretaria de Saúde
  - Secretaria de Agricultura
  - Secretaria de Administração e Finanças
- Repres. do Governo Estadual
- Repres. do Sind. Trab. Rurais
- Representante das Organizações Comunitárias (em número de 5)
- Representante Clube de Mães
- Representante da Igreja Católica
- Representante da Igreja Evangélica
- Repres. da Câmara
  - oposição
  - situação

Os Conselhos Setoriais são responsáveis pela definição das metas e do cronograma de execução em suas respectivas áreas de atuação.

A composição desses Conselhos é definida em regimento específico aprovado no âmbito do CMD.

Os Comitês Comunitários são compostos por representantes eleitos a nível de cada comunidade, distrito ou povoado.

Cabe, a esses comitês, a responsabilidade pela definição das prioridades locais de investimento e o acompanhamento dos projetos em execução no âmbito local.

Cada comunidade terá um representante no Conselho Municipal de Desenvolvimento como forma de garantir a defesa dos interesses das comunidades locais nesse colegiado.

## **3) UNIDADES LOCAIS DE EXECUÇÃO (ULE's)**

As Unidades Locais de Execução são compostas pelas Associações Comunitárias, cooperativas e outros tipos de organizações de desenvolvimento local responsáveis pela implementação de projetos complementados no âmbito do Plano.

As ULE's são também unidades descentralizadas de execução do orçamento municipal. Para isto, serão firmados convênios específicos e financiamento de projetos produtivos e de infra-estrutura econômica e social.

## Orçamento Plurianual

O Orçamento Plurianual do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha está estimado em R\$ 10.033.000,00 (Dez milhões e trinta e três mil reais) e tem a seguinte distribuição:

<b>PROGRAMA</b>	<b>R\$</b>
<b>1- Des. Agro-industrial e Comercial</b>	<b>4.110.000,00</b>
<b>2- Des. Sócio-Cultural</b>	<b>3.433.000,00</b>
<b>3- Des. e Conservação Ambiental</b>	<b>2.130.000,00</b>
<b>4- Des. Institucional</b>	<b>360.000,00</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>10.033.000,00</b>

O detalhamento dos recursos estão apresentados nos quadros a seguir, segundo os diferentes tipos de projetos.

<b>PROGRAMA</b>	<b>PROJETOS</b>	<b>VALOR R\$</b>
1-Desenvolvimento Agro-Industrial e Comercial	1.1-Centro de Melhoramento e Fomento Agropecuário	485.000
	1.2-Recuperação e Aproveitamento Integral do Algodão	1.490.000
	1.3-Acesso à Terra	795.000
	1.4-Irrigação Simplificada	80.000
	1.5-Ampliação e Aproveitamento Integral do Caju	510.000
	1.6-Beneficiamento do Milho	120.000
	1.7-Projeto Integrado de Desenvolvimento da Pecuária	220.000
	1.8-Promoção Sócio-Econômica Seletiva	410.000
	Total:	4.110.000

PROGRAMA	PROJETOS	VALOR R\$
3-Desenvolvimento e Conservação Ambiental	3.1-Abastecimento d'água em Comunidades Rurais	350.000
	3.2-Recuperação, Manutenção e Aproveitamento de Açudes	150.000
	3.3-Unidade de Coleta Seletiva e Reciclagem do lixo	150.000
	3.4-Recuperação da Flora e da Fauna	80.000
	3.5-Construção, Recuperação, Melhoramento e Ampliação de Infra-Estrutura Viária	1.400.000
	Total:	2.130.000

PROGRAMA	PROJETOS	VALOR R\$
4-Desenvolvimento Institucional	4.1-Capacitação para a Gestão do Processo de Desenvolvimento Municipal	80.000
	4.2-Reestruturação Administrativa	100.000
	4.3-Sistema de Finanças Públicas	30.000
	4.4-Fundo Municipal de Desenvolvimento	150.000
	Total:	360.000

PROGRAMA	PROJETOS	VALOR R\$
2-Desenvolvimento Sócio Cultural	2.1-Educação Infantil	232.000
	2.2-Educação à distância	162.000
	2.3-Apoio aos Estudantes e aos Professores	999.000
	2.3.1-Apoio ao Estudante	784.000
	2.3.2-Capacitação de professores	215.000
	2.4-Organização e Funcionamento do Sistema Municipal de Saúde	630.000
	2.4.1-Saneamento Básico	500.000
	2.4.2-Combate a Doenças Infecto-Contagiosas	30.000
	2.4.3-Descentralização dos Serviços de Saúde	100.000
	2.5-Recuperação da Infra-Estrutura Hospitalar	800.000
	2.5.1-Restauração do Hospital Maternidade	400.000
	2.5.2-Restauração da Unidade Hospitalar	300.000
	2.5.3-Unidade Hospitalar Móvel	100.000
	2.6-Consolidação do Sistema Municipal de Saúde	100.000
	2.7-Promoção Esportiva	410.000
	2.7.1-Construção de Ginásio Poliesportivo	260.000
	2.7.2-Construção de Praça e Centro de lazer	150.000
	2.8-Mapeamento de Eventos Científicos-Culturais	200.000
	Total:	3.433.000



## PARECER

*O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Município de Serrinha, reunido extraordinariamente no dia 01.05.97, às 14 horas, com o objetivo de analisar o Plano de Desenvolvimento Sustentável do município, concluiu pela sua aprovação, uma vez que o mesmo foi elaborado com base nas informações do Seminário Municipal, reuniões comunitárias e entrevistas com a sociedade civil, garantindo, assim, todo um processo participativo da sociedade de Serrinha e refletindo os anseios e prioridades do município.*

*Serrinha, 01 de maio de 1997*

Presidente - Prefeito	
Secretaria de Promoção Social	
Secretaria de Educação	
Secretaria de Saúde	
Secretaria de Agricultura	
Secretaria de Administração e Finanças	
Vereador da situação	
Vereador da oposição	
Associação Comunitária de Maretas	
Associação dos Produtores Rurais de Barretas	
Associação dos Produtores Rurais de Jacumirim do Segundo	
Associação Comunitária de Pimentas	
Associação Comunitária de Jacumirim	
Sindicato dos Trabalhadores Rurais	
Representante de Clube de Mães	
Representante da Igreja Católica	
Representante da Igreja Evangélica	
Representante da EMATER	

Anexo II

Lei Municipal de Serrinha/RN Nº 201/2001



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

**CÂMARA MUNICIPAL DE SERRINHA**

Rua José Correia de Andrade, 437 – CEP 59.258 – 000

CGC: 08.539.801/0001-31

Ofício nº 021/2001

Serrinha, 30 de março de 2001

Senhor Prefeito,

Cumprimentando-o, estamos devolvendo para sanção o Projeto de Lei que trata da Organização Administrativa da Prefeitura Municipal, devidamente aprovado por unanimidade dos presentes. Cuja Lei recebe o numero 201 de 29 de março de 2001.

Na oportunidade renovamos nossos protestos de alta estima e consideração.

Atenciosamente

Joaquim Ferreira Neto  
Presidente

Exmo. Sr.  
Dr. JOSÉ TEIXEIRA DE SOUZA JÚNIOR  
DD. Prefeitura Municipal  
NESTA



# ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

## PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Elvira de Albuquerque de Souza, 125 - CEP: 59.100-000

TELEFONE: (84) 702-0000

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 204, DE 29 DE MARÇO DE 2001.

Dispõe sobre a Organização Administrativa da Prefeitura Municipal de Serrinha, nos termos do inciso II do artigo 40 e inciso I do artigo 46 da Lei Orgânica do Município e artigo 37 da Constituição Federal, reestruturando a organização existente, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SERRINHA,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e o Prefeito Municipal sanciona a seguinte Lei:

#### TÍTULO I

##### Da Administração

Art. 1º - A Administração Pública do Município de Serrinha obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, ética, transparência, eficiência e valorização da participação social, visando, sempre, em todos os atos da administração, o desenvolvimento humano e social; o crescimento econômico com equidade e justiça social; a preservação dos valores históricos e culturais do Município; o equilíbrio ambiental e a responsabilidade social dos gestores públicos no âmbito municipal.

#### TÍTULO II

##### Da Organização Administrativa

Art. 2º - A ação do Poder Executivo, na formulação e execução de suas metas e objetivos, é exercida por dois conjuntos organizacionais permanentes, sob as formas de Administração Direta e Indireta.

Art. 3º - A Administração Direta compreende serviços municipais destinados à execução de atividades típicas de administração pública, incluindo os seguintes órgãos:



## ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

### PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Manoel Joaquim de Souza, 136 - CEP 52.133 - 000

114 - 08.111.792/0001-99

I - Secretarias Municipais, de natureza instrumental e de natureza substantiva, órgãos de primeiro nível hierárquico, destinados à definição de políticas municipais, ao planejamento, coordenação, elaboração e orientação normativa, fiscalização, execução, monitoramento e avaliação da ação municipal, e órgãos de apoio e assistência direta ao Prefeito, como unidades orçamentárias;

II - Unidades de Apoio e Assessoramento ao Prefeito, bem como de representação jurídico-administrativa.

§ 1º - É lícita a instituição de Órgãos de Regime Especial, dotados de relativa autonomia administrativa e financeira, para execução de atividades de ensino, pesquisas técnico-científicas ou, ainda, de natureza industrial, comercial, ambiental ou agrícola, para cujo tratamento, no interesse da maior eficiência operacional dos respectivos serviços, seja recomendável a simplificação dos controles aplicáveis à administração indireta.

§ 2º - A autonomia relativa, no caso do parágrafo anterior, decorre da faculdade do órgão de contratar pessoal para atividades temporárias, sob regime definido em Lei, comercializar seus produtos e serviços, custear a execução de seus programas por meio de dotações orçamentárias ou recursos alocados a fundo de natureza contábil a eles vinculados, na hipótese de autonomia financeira.

§ 3º - É lícita a celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos de parceria e co-gestão entre o Poder Executivo Municipal e Organizações da Sociedade Civil legalmente constituídas, objetivando a implementação descentralizada de políticas, programas, projetos, pesquisas, estudos e avaliações de natureza econômica e social, nos termos da legislação em vigor.

§ 4º - É lícita a contratação de consultorias para realização de estudos, pesquisas e documentos técnicos, além da elaboração de planos, programas, projetos e atividades de assessoramento de caráter temporário, para os quais a Administração Municipal não conte com recursos humanos especializados, nos termos da legislação em vigor.

Art. 5º - A Administração Indireta constitui-se de serviços instituídos para descentralizar a ação administrativa no desempenho de atividades públicas ou de interesse público de natureza administrativa, econômica e social, sob regime de independência funcional controlada, compreendendo a entidade seguinte:

I - Fundação Pública - entidade dotada de personalidade jurídica de direito público e sem fins lucrativos, criada mediante autorização legislativa para gestão de patrimônio e recursos destinados por Lei, no desenvolvimento de atividades administrativas, técnico-científicas, culturais ou assistenciais, de interesse público e social.



## ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

### PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Manoel Joaquim de Souza, 176 - CEP 59.200-000

Telefone: (84) 3322-0911

#### TÍTULO III

#### Da Estrutura Organizacional da Administração Municipal

#### Seção I

#### Disposições Preliminares

Art. 5º - A estrutura organizacional da Administração Municipal compreende os seguintes órgãos:

I - Gabinete do Prefeito, integrado pelos órgãos de apoio e assistência imediata ao Prefeito e por órgãos e mecanismos de assessoramento.

1 - Órgãos de apoio e assistência direta e imediata ao Prefeito

1.1 - Gabinete do Prefeito - GP;

1.2 - Gabinete do Vice-Prefeito - GVP;

2 - Órgãos e mecanismos de assessoramento imediato ao Prefeito.

2.2 - Controladoria Geral do Município - CGM

II - Secretarias Municipais

1) De Natureza Instrumental

a) Secretaria Municipal de Planejamento, Administração, Finanças e Informação - SEMPFI.

2) De Natureza Substantiva

a) Secretaria Municipal de Gestão Social - SEMGES.

b) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável - SEMDES.

III - Órgãos colegiados

a) Conselho de Desenvolvimento Municipal Sustentável de Serrinha - CDMSS;

b) Conselho de Alimentação Escolar - CAE;

c) Conselho Municipal dos Direitos e Deveres da Criança e do Adolescente - CMDCA;

d) Conselho Municipal de Educação - CME;

e) Conselho Municipal de Saúde - CMS;

f) Conselho Municipal do Trabalho - COMUT.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Manoel Fernandes de Souza, 135 - CEP: 55.000-000

TELEFONES: (81) 33.792.0001

§ 1º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha - CMDSS, tem a seguinte composição: o Prefeito Municipal, que o preside; os Secretários Municipais das Secretarias de Planejamento, Administração, Finanças e Informação, Gestão Social; e, Desenvolvimento Sustentável; um Representante da Câmara Municipal, um Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; um Representante do Comércio, 04 (quatro) Representantes de Associações Comunitárias; 01 (hum) Representante da Igreja Católica; e, 01 (hum) Representante da Igreja Evangélica

§ 2º - Os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar - CAE; dos Direitos e Deveres da Criança e do Adolescente - CMDCA; de Educação - CME; de Saúde - CMS, e, do Trabalho - COMUT, funcionarão como Órgãos Colegiados Setoriais integrantes do Conselho de Desenvolvimento Municipal Sustentável de Serrinha - CDMSS.

§ 3º - A Prefeitura Municipal de Serrinha repassará mensalmente um valor correspondente a 0,5% (zero virgula cinco por cento) do Fundo de Participação do Município - FPM para o Conselho de Desenvolvimento Municipal Sustentável de Serrinha, com o objetivo de custear despesas relativas a mobilização e organização comunitárias no âmbito municipal.

§ 4º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha - CMDSS - será regulamentado por Decreto do Poder Executivo Municipal.

#### TÍTULO IV

#### Da Composição dos Órgãos da Administração Direta Municipal

##### Seção I

##### Do Gabinete do Prefeito e do Vice-Prefeito

Art. 6º - Os órgãos que integram o Gabinete do Prefeito têm a seguinte composição organizacional:

I - Gabinete do Prefeito - GP

II - Gabinete do Vice-Prefeito - GVP

III - Controladoria Geral do Município - CGM

##### Seção II

##### Das Secretarias Municipais

Art. 7º - As Secretarias Municipais têm a seguinte estrutura organizacional:



# ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

## PREFEITURA MUNICIPAL DE SEPETIBA

Rua Manoel Fernandes de Souza, 126 - CEP 59.173-000

Telefone: (81) 3392300-1-11

### I - Secretaria Municipal de Gestão Social - SEMGES

#### 1.1 - Unidades de Execução Programática

##### 1.1.1 Gerência de Saúde Pública - GS

##### 1.1.2- Gerência de Educação, Cultura e Lazer - GECL

##### 1.1.3- Gerência de Ação Comunitária e Formação Cidadã - GACTC

### II - Secretaria Municipal de Planejamento Administração, Finanças e Informação - SEMPFI

#### 2.1- Unidades de Execução Programática

##### 2.1.1- Gerência de Tributação e Finanças - GTF

##### 2.1.2- Gerência de Recursos Humanos - GRH

##### 2.1.3- Gerência de Informação e Patrimônio - GIP

### III - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável - SEMDES

#### 3.1 - Unidades de Execução Programática

##### 3.1.1- Gerência de Desenvolvimento Urbano - GDU

##### 3.1.2 - Gerência de Desenvolvimento Rural - GDR

##### 3.1.3 - Gerência de Desenvolvimento Institucional - GDI

## TÍTULO V

### Da Competência dos Órgãos da Administração Municipal

**Art. 8º** - Aos Órgãos referidos nos Art. 6º e 7º desta Lei, correspondem as áreas de competência a seguir discriminadas, envolvendo as seguintes atividades básicas, afóra outras que lhes sejam deferidas por ato do Chefe do Executivo Municipal:

#### I - Gabinete do Prefeito:

- a) assessorar diretamente o Prefeito na sua representação civil, social e política, bem como nas suas relações com a imprensa, autoridades e com o Poder Legislativo;
- b) assessorar o Prefeito na promoção de medidas capazes de assegurar a coordenação das iniciativas dos diferentes órgãos municipais;
- c) dar apoio e assessoramento ao Prefeito nos assuntos relativos à assistência e à promoção da melhoria das condições de vida da população em situação de carência ou risco social;
- d) articular e coordenar as ações governamentais, a cargo do Prefeito;
- e) elaborar e assessorar o expediente oficial do Prefeito;
- f) encaminhar para publicação os atos do Prefeito;



## ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

### PREFEITURA MUNICIPAL DE SERGIÂNHA

Rua Manoel de Araújo de Souza, 136 - CEP 59.259-000

Telefone: (083) 447-2200

- g) coordenar o desempenho das funções das demais Secretarias, uniformizando a publicidade das ações do governo municipal;
- h) coordenar o atendimento às solicitações e convocações da Câmara Municipal, mantendo a articulação e o relacionamento adequados, inclusive quanto aos atos do Poder Legislativo;
- i) coordenar a elaboração de mensagens e exposições de motivos do Prefeito à Câmara Municipal, bem como a elaboração de minutas de atos normativos;
- j) controlar a observância dos prazos para emissão de pronunciamentos, pareceres e informações da responsabilidade do Prefeito;
- k) exercer outras atividades correlatas;

#### II - Gabinete do Vice-prefeito

- a) assessorar diretamente o Vice-Prefeito na sua representação civil, social e política, bem como nas suas relações com o Prefeito;
- b) assessorar ao Vice-Prefeito nas suas substituições temporárias ou permanentes ao Prefeito, em razão de faltas, impedimentos ou vacância do cargo;
- c) exercer outras atividades correlatas.

#### III - Controladoria Geral Municipal - CGM

- a) realizar, com exclusividade, a contabilidade geral dos atos e dos recursos financeiros do Município;
- b) realizar auditoria e exercer o controle interno da legalidade dos atos financeiros e orçamentários dos órgãos do Poder Executivo;
- c) exercer o controle interno da legalidade dos atos da Administração, bem como determinar as providências exigidas para o exercício do controle externo da Administração Pública Municipal, a cargo da Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas;
- d) orientar e supervisionar tecnicamente as atividades de fiscalização financeira, contabilidade e auditoria na administração municipal;
- e) expedir atos normativos concernentes a fiscalização financeira, contabilidade e auditoria dos recursos do município;
- f) proceder ao exame prévio nos processos originários dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da Administração Pública Municipal e nos de aplicação de recursos públicos municipais nas entidades de direito privado;



## ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

### PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Manoel Joaquim de Souza, 135 - CEP 58.258 - 000

Telefone: (081) 44.792.0001/00

- g) promover a apuração de denúncias formais, relativas a irregularidades ou ilegalidades praticadas em relação aos atos financeiros e orçamentários em qualquer órgão da administração municipal;
- h) propor ao Prefeito Municipal a aplicação das sanções cabíveis, conforme a legislação vigente, aos gestores inadimplentes, podendo, inclusive, sugerir o bloqueio de transferências de recursos do Tesouro Municipal e de contas bancárias;
- i) sistematizar informações com o fim de estabelecer a relação custo/benefício para auxiliar o processo decisório do Município; e
- j) exercer outras atividades correlatas.

#### IV - Secretaria Municipal de Planejamento, Administração, Finanças e Informação - SEMPAFI

- a) coordenar a elaboração do planejamento global do Município, em articulação e cooperação com os níveis federal e estadual de governo;
- b) conceber e gerir o sistema de informações para o planejamento estratégico do Município de Serrinha;
- c) conduzir as articulações para implementação do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha - PMDSS;
- d) promover e coordenar a articulação entre os órgãos municipais e outros órgãos e representantes da sociedade civil, no interesse da integração de ações;
- e) formular estratégias, normas e padrões de operacionalização, avaliação e controle de ações governamentais, no âmbito do Município;
- f) desenvolver e detalhar projetos prioritários da administração municipal;
- g) promover estudos, pesquisas, monitoramento e avaliação da realidade socio-econômica e das ações realizadas pela administração pública municipal;
- h) sistematizar, coordenar, executar, avaliar e controlar as atividades vinculadas à política financeira e contábil, à administração tributária e aos sistemas de arrecadação, informações econômico-fiscais e contabilização;
- i) acompanhar a execução do orçamento do Município, através de um cronograma de desembolso programado dos recursos financeiros alocados aos órgãos da Administração;
- j) promover estudos e pesquisas para a previsão da receita, bem como providências executivas visando à obtenção de recursos financeiros;

**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE****PREFEITURA MUNICIPAL DE SEPETIBA**

Rua Manoel Joaquim de Souza, 135 - CEP 59.500-000

FONE (84) 332.0901

- k) aplicar a legislação tributária municipal e promover sua atualização;
- l) cadastrar e orientar os contribuintes, bem como preparar para inscrição e promover a exação suasória da Dívida Ativa não inscrita;
- m) realizar auditoria e exercer o controle interno da legalidade dos atos financeiros e orçamentários nos demais Órgãos do Poder Executivo;
- n) coordenar, controlar, dirigir, orientar e avaliar as atividades dos órgãos responsáveis pela fiscalização, arrecadação, informação e controle dos tributos de competência do Município;
- o) assessorar o Governo Municipal na formulação da política financeira para o Município;
- p) preparar e apresentar ao Prefeito as prestações de contas relativas a cada exercício financeiro;
- q) proceder no âmbito do seu órgão, a gestão e o controle financeiro dos recursos orçamentários previstos na sua Unidade, bem como dos recursos humanos e materiais existentes, em consonância com as diretrizes e regulamentos emanados do Chefe do Poder Executivo;
- s) Exercer outras atividades correlatas.

**V - Secretaria Municipal de Gestão Social - SEMGES**

- a) organizar, administrar, supervisionar, controlar e avaliar a ação municipal no campo da educação, da saúde, da cultura, dos esportes e do lazer;
- b) apoiar e orientar a iniciativa privada no campo da educação, cultura, esporte e lazer;
- c) articular-se com órgãos do Governo Federal e Estadual, promovendo sua expansão e atualização;
- d) administrar, avaliar e controlar o Sistema de Ensino Municipal, promovendo sua expansão e atualização;
- e) estudar, pesquisar e avaliar os recursos financeiros para o custeio e investimento no sistema educacional, assegurando sua plena utilização e eficiente operacionalidade;
- f) propor e executar medidas que assegurem processo contínuo de renovação e aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de ensino;
- g) pesquisar, planejar e promover o aperfeiçoamento e atualização permanentes das características e qualificações do magistério e da população estudantil, e atuar de maneira compatível com os problemas identificados;
- h) assistir os estudantes do Sistema Municipal de Ensino;



## ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

### PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Manoel Joaquim de Souza, 135 - CEP 59.209-090

TELEFONES: (083) 417.22000 (12)

- i) planejar, orientar, coordenar e executar a política relativa ao programa de assistência escolar, no que concerne à sua suplementação alimentar como merenda escolar e alimentação dos usuários de creches e demais serviços públicos;
- j) promover medidas de prevenção e proteção à saúde da população do Município de Serrinha, mediante o controle e o combate de morbididades físicas, infecto-contagiosas, nutricionais e mentais;
- k) promover a fiscalização e o controle das condições sanitárias, de higiene, saneamento, alimentos e medicamentos;
- l) promover pesquisas, estudos e avaliação da demanda de atendimento médico;
- m) promover proteção supletiva de serviços médicos, paramédicos e farmacêuticos com órgãos federais e estaduais;
- n) promover campanhas educacionais e informativas, visando à preservação das condições de saúde da população;
- o) promover medidas de atenção básica à saúde;
- p) capacitar recursos humanos para a saúde pública;
- q) atender e orientar com cordialidade a todos quantos busquem quaisquer informações que possam prestar no interesse da saúde no Município de Serrinha, e da imagem de organização, responsabilidade, probidade, zelo e cuidado para com a higidez dos residentes no Município;
- r) proceder no âmbito do seu órgão, a gestão e o controle financeiro dos recursos orçamentários previstos na sua Unidade, bem como os recursos humanos e materiais existentes em consonância com as diretrizes e regulamentos emanados do Chefe do Poder executivo;
- s) exercer outras atividades correlatas.

#### VI- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável - SEMDES

- a) atuar como instância de coordenação institucional junto aos órgãos da Administração Municipal;
- b) promover o planejamento do desenvolvimento local sustentável e do desenvolvimento rural e ambiental do Município, em articulação e cooperação com os níveis federal e estadual de governo;
- c) gerir o sistema de informações para o planejamento estratégico do território municipal;
- d) promover e coordenar a articulação entre os órgãos da Administração Municipal e de outras instituições e representantes da sociedade civil, no interesse da integração de ações;

**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE****PREFEITURA MUNICIPAL DE SEPTUÍHA**

Rua Manoel F. de Souza de Souza, 136 - CEP 59.227-000

FONE (084) 41.792.0001 - 201

- e) formular estratégias, normas e padrões de operacionalização, avaliação e controle de ações governamentais, no âmbito do Município;
- f) identificar, elaborar e apoiar e realizar a implementação e o gerenciamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento local sustentável, de desenvolvimento rural e de preservação ambiental no âmbito municipal;
- g) promover o planejamento urbanístico e ambiental do Município, em consonância com as diretrizes estaduais e nacionais;
- h) propor estudos e medidas legislativas e administrativas que sejam relevantes para o crescimento ordenado do território e de áreas destinadas a preservação ambiental do Município e do seu entorno;
- i) colaborar com as diversas unidades da Administração Municipal, para consecução do planejamento urbano integrado do Município;
- j) compatibilizar o desenvolvimento com a proteção ao meio ambiente, mediante a racionalização dos recursos naturais;
- l) elaborar, promover, fiscalizar, supervisionar e executar programas, projetos e atividades relacionadas com a preservação, controle, recuperação e melhoria do meio ambiente.
- g) coordenar e executar atividades relacionadas com a conservação ambiental e a limpeza urbana;
- i) planejar, coordenar e implementar ações no campo do desenvolvimento institucional, da capacitação de recursos humanos e da formação de gestores públicos e privados, visando o desenvolvimento sustentável local;
- j) proceder no âmbito do seu órgão, a gestão e o controle financeiro dos recursos orçamentários previstos na sua Unidade, bem como dos recursos humanos e materiais existentes, em consonância com as diretrizes e regulamentos emanados do Chefe do Poder executivo;
- i) exercer outras atividades correlatas.

**VII - Gerências Setoriais**

- a) identificar, formular e gerenciar planos, programas, projetos e atividades decorrentes das competências atribuídas às Secretarias Municipais às quais as gerências setoriais estão vinculadas, segundo os critérios da eficácia, da eficiência e da efetividade;
- b) coletar e sistematizar dados relativos aos planos, programas, projetos e atividades sob suas responsabilidades, objetivando manter atualizado o Sistema de Informações Gerenciais da Administração Municipal;
- c) acompanhar, monitorar e avaliar o processo de implementação dos planos, programas, projetos e atividades sob suas responsabilidades;



## ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

### PREFEITURA MUNICIPAL DE SERENÓIA

Rua Manoel Maurício de Souza, 125 - CEP 59.211-000

Telefone: (51) 792 0001 - 000

- d) implantar metodologias inovadoras de gestão pública participativa, mediante o estímulo às formas autogestionárias e co-gestionárias de execução de empreendimentos privados, comunitários e associativos;
- e) promover a articulação inter-gerencial e articular-se com organizações governamentais e não governamentais, objetivando o aumento de sinergia no processo de implementação de planos, programas, projetos e atividades sob suas responsabilidades;
- f) assessorar os Secretários Municipais nos assuntos de suas responsabilidades;
- g) executar outras tarefas que lhe sejam cometidas pelos Secretários Municipais.

## TÍTULO VI

### DOS CARGOS COMISSIONADOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Art. 9º - A Estrutura organizacional dos diversos órgãos da Administração Municipal compreendem os seguintes cargos comissionados e funções de confiança.

#### I - CARGO COMISSIONADO DE DIREÇÃO SUPERIOR

a) Cargo que exige preferentemente curso superior na área de conhecimento atinente a sua atuação; capacidade de discernimento e decisão administrativa para o exercício e gestão de bens e interesses públicos; coordenação de ações e procedimentos e orientação de equipes de trabalho; formulação e gerenciamento de projetos específicos em sua área de atuação, tudo fazendo com probidade e capacidade profissional; caracterização de todos os seus contatos e atendimentos aos cidadãos pela cordialidade e pela absoluta consciência de que o serviço público tem por objetivo único dirigir todas as ações de governo para o bem-estar do cidadão, para a satisfação das necessidades da sociedade, e, para a realização do bem comum, para o exercício de atribuições de Secretário Municipal ou de Titular de Órgão equivalente.

II - CARGOS COMISSIONADOS DE CHEFE DE GABINETE DO PREFEITO E DEMAIS CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS, por livre nomeação do Prefeito Municipal, com vencimento fixado em parcela única na Tabela de Classificação dos Cargos Comissionados.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SERBIANA**

Rua Manoel Joaquim de Souza, 136 - CEP 59.257 - 000

TEL. (51) 44.792.7801-27

a) A especificação das atribuições de cada um dos cargos referidos neste artigo, consoante integrantes de cada uma das estruturas da Administração Municipal, é feita através de regulamento de cada Secretaria ou Órgão, a ser expedido mediante aprovação por Decreto do Prefeito Municipal, considerando as assessorias, gerências, funções gratificadas, órgãos e conselhos ora criados, com a nomenclatura aqui utilizada, tal com expressa nas denominações dos respectivos Cargos Comissionados e Funções de Confiança ou Gratificadas.

b) A capacitação técnica e a formação profissional de que trata este artigo são inexigíveis quando o ocupante detém mandato eletivo.

Art. 10 - Ficam extintos os Cargos Comissionados e as Funções de Confiança ou Gratificadas e as Chefias de Base, quaisquer que sejam as suas denominações e simbologias anteriores a esta lei.

Art. 11 - Ficam estabelecidos como vencimento e número de cargos comissionado, as especificações constantes das Tabela 1, 2 e 3, a seguir apresentadas.

a) Tabela 1 - Classificação dos Cargos em Provimento de Confiança

Cargo	Símbolo	Quantidade
1. Gabinete do Prefeito	CC - 1	01
	CC - 3	01
2. Gabinete do Vice-Prefeito	CC - 2	02
3. Secretários Municipais	CC - 1	03
4. Controladoria Geral do Município	CC - 2	01
5. Gerências Setoriais	CC - 2	09
6. Auxiliares Técnicos	CC - 3	07
<b>TOTAL</b>	-	<b>24</b>



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Manoel Joaquim de Souza, 136 - CEP 59.225 - 000

Fone: (51) 39231001

b) Tabela 2 - Classificação das Funções em Provimento de Confiança

Funções	Símbolo	Quantidade
1. Auxiliares do Gabinete do Prefeito/Vice-Prefeito e Secretários	FG	26

c) Tabela 3 - Da remuneração dos Cargos e Funções em Provimento de Confiança

Símbolo/Cargo	Representação	Salário	Total
CC - 1	R\$ 330,00	R\$ 180,00	R\$ 515,00
CC - 2	R\$ 320,00	R\$ 180,00	R\$ 500,00
CC - 3	R\$ 120,00	R\$ 180,00	R\$ 300,00
FG	R\$ 20,00	R\$ 180,00	R\$ 200,00

TÍTULO VII - DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12 - O organograma como anexo I e Quadro de Abreviaturas - anexo II integra o texto da presente Lei.

Art. 13 - Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 14 - A presente Lei entra em vigor a partir de sua publicação retroagindo seus efeitos a 1º de março de 2001.

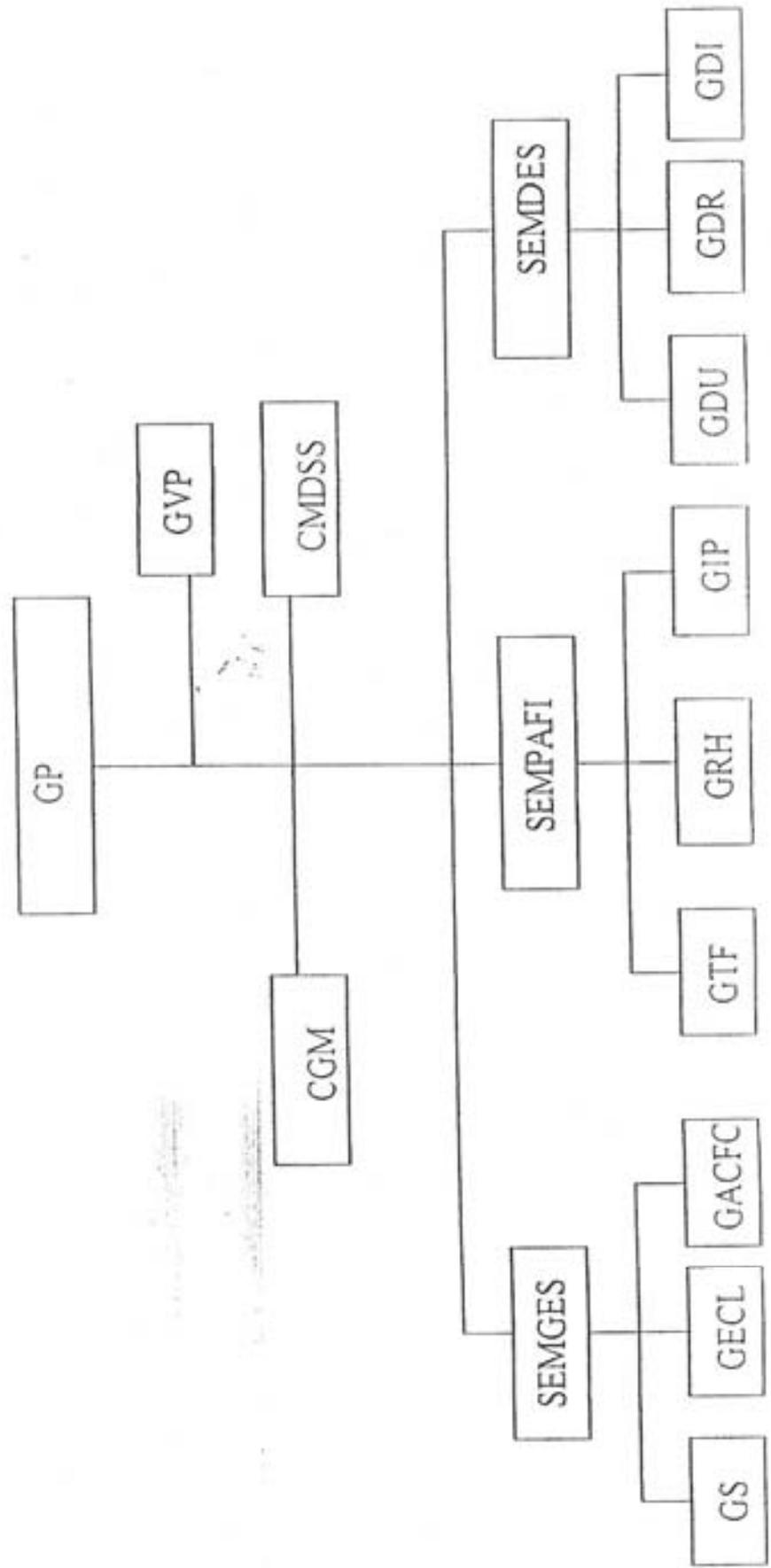
Sala das sessões, Serrinha em, 20 de março de 2001.

  
José Teixeira de Souza Júnior  
Prefeito Municipal



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA  
Rua Manoel Joaquim de Souza, 136 - CEP 59.258 - 000  
Cidade: (08) 144-322.0001 - RN

## ORGANOGRAMA - ANEXO I





ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA

Rua Manoel Joaquim de Souza, 136 - CEP 59.253 - 000

CXCC: 08.144.7927/001-80

## QUADRO DE ABREVIATURAS – ANEXO II

GP - GABINETE DO PREFEITO	
GVP - GABINETE DO VICE-PREFEITO	
CGM - CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO	
CMDSS - CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SERRINHA	
SEMGES - SECRETARIA DE GESTÃO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"><li>- GS = Gerência de Saúde</li><li>- GECL = Gerência de Educação, Cultura e Lazer</li><li>- GACFC = Gerência de Ação Comunitária e Formação Cidadã</li></ul>
SEMPAFI – SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS E INFORMAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"><li>- GTF = Gerência de Tributação e Finanças</li><li>- GRH = Gerência de Recursos Humanos</li><li>- GIP = Gerência de Informação e Patrimônio</li></ul>
SEMDES – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	<ul style="list-style-type: none"><li>- GDU – Gerência de Desenvolvimento Urbano</li><li>- GDR – Gerência de Desenvolvimento Rural</li><li>- GDI – Gerência de Desenvolvimento Institucional</li></ul>

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Projeto de Lei Complementar de autoria do Executivo e que trata da reforma administrativa no âmbito do município de Serrinha, matéria bastante complexa, discutível; implanta uma nova mentalidade administrativa, renovando o processo para agilizar a administração. Está conforme determina a constituição Federal e Leis Complementares; está dentro do contexto Legislativo e boa redação.

É O RELATÓRIO

PARECER – A Comissão de Legislação Justiça e Redação Final é de parecer favorável.

Serrinha, 27 de março de 2001.

*João Paulo de Medeiros Sil Jr*  
Relator

Com o Relator

\_\_\_\_\_  
Presidente

Com o Relator

*João Alves de Oliveira*  
\_\_\_\_\_  
Membro

*[Assinatura]*  
APROVADO

29/03/2001

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO.

O Projeto de reforma administrativa em discussão, recebeu parecer favorável da Comissão de Legislação Justiça e Redação Final. Essa Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização também é de parecer favorável.

É O PARECER

Serrinha, 27 de março de 2001.

\_\_\_\_\_  
Relator

Com o Relator

José Paulo M. Silva  
Presidente

Com o Relator

João Garcia de Araújo  
Membro

[Assinatura]  
APROVADO

29.03.2001



**Apêndice A**  
**Roteiro de entrevistas**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 1\***

- 1) Conte como foi sua participação na elaboração do plano de desenvolvimento de Serrinha/RN.
- 2) O que o senhor entendia na época por desenvolvimento local?
- 3) E o que o senhor entendia por participação?
- 4) Como estes dois conceitos foram aplicados em termos práticos?
- 5) De que maneira isso ocorreu?
- 6) Quais os planos de desenvolvimento elaborados para Serrinha durante sua gestão dos quais o senhor tem conhecimento?
- 7) Todos contaram com a participação da prefeitura?
- 8) Que entidades fizeram parte dos planos que a prefeitura participou?
- 9) O que foi feito?
- 10) Quais foram os impactos positivos decorrentes das aplicações dessas práticas?
- 11) Quais foram os impactos negativos decorrentes das aplicações dessas práticas?
- 12) Quais foram as dificuldades encontradas?

**ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 2\*\***

- 1) Conte como foi sua participação na elaboração do plano de desenvolvimento de Serrinha/RN.
- 2) O que o senhor entendia por desenvolvimento local nessa época?
- 3) E o que o senhor entendia por participação?
- 4) Como estes dois conceitos foram aplicados na prática?
- 5) Quais foram os planos de desenvolvimento de Serrinha dos quais o senhor participou?
- 6) Como ele(s) aconteceuu(ram)?
- 7) Quais foram as entidades que participaram do plano?
- 8) Quais foram os impactos positivos decorrentes das aplicações dessas práticas?
- 9) Quais foram os impactos negativos decorrentes das aplicações dessas práticas?
- 10) Quais foram as dificuldades encontradas?

\* Roteiro a ser aplicado com o prefeito de Serrinha/RN no período estudado;

\*\* Roteiro a ser aplicado com os demais atores a serem entrevistados.