



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM GESTÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

MÁRCIA NEMER FURTADO

**GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO
DE BREVES: impactos sobre as políticas públicas - período de 2000 a 2015**

Breves, Marajó-Pa
2016

MÁRCIA NEMER FURTADO

**GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO
DE BREVES: impactos sobre as políticas públicas - período de 2000 a 2015**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva

Breves, Marajó-Pa
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/ UFPA

Furtado, Márcia Nemer

Governança dos Planos de Desenvolvimento Local no Município de Breves: impactos sobre as políticas públicas – período de 2000 a 2015 / Márcia Nemer Furtado; orientador, Fábio Carlos da Silva. — 2016.

127 f. il. 30 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento, Breves, Marajó, Pará, 2016.

1. Desenvolvimento local – Breves (PA). 2. Breves (PA) – Condições sociais. 3. Políticas Públicas - Breves (PA). 4. Governança. 5. Plano de Desenvolvimento Local. I. Silva, Fábio Carlos da, orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 363.4098115

MÁRCIA NEMER FURTADO

**GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO
DE BREVES: impactos sobre as políticas públicas - período de 2000 a 2015**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Data da aprovação: __/__/__

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
Orientador – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Mario Miguel Amin
Examinador Interno – NAEA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Tatiana Maria Holanda Landim
Examinador Externo – Campus Universitário do Marajó – Breves / UFPA

Resultado: Aprovada

A Meu Pai do Céu, minha força e proteção.

A Minha Mãe do Céu, meu manto de intercessão.

Aos meus pais José (*in memoriam*) e Maria, exemplos e dedicação.

Aos meus irmãos Marcelo e Vanessa, amor e coração.

Ao Leônidas, com quem compartilho amor e união.

As minhas vidas Eduardo e Daniel, amor e paixão.

Ao meu anjinho, sonho e guardião.

Meus familiares e amigos, por todo carinho e compreensão.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho deve-se à colaboração de várias pessoas. Por isso, neste momento, agradeço a todos que contribuíram para sua realização, em especial:

Ao meu orientador, Fábio Carlos da Silva, pela compreensão e orientação. E em seu nome agradeço a todos os professores pelas disciplinas desenvolvidas, fundamentais para meu crescimento e as orientações dos professores da banca de Defesa da Qualificação Mario Miguel Amin e Adagenor Lobato Ribeiro, que foram essenciais para a constituição da estrutura desta dissertação.

Aos alunos da Universidade Federal do Pará Campus de Breves, Maurício N. de Carvalho pela coleta de dados, Gelciclei Costa Melo, Maria da Conceição Costa Corrêa, Rildo Monteiro Leite, que aplicaram os questionários com os munícipes no meio urbano, Sibelle Leonara Barbosa, que ajudou na organização dos dados e, em especial, Mariana Monteiro Leite, que trabalhou como coordenadora da coleta, organização e tabulação dos dados.

Aos professores da Secretaria Municipal de Educação Abraão Trindade Madeira, Andreia Meireles Gomes, Marinela Rodrigues Pinheiro, Luiz Henrique Alcântara Lima e Gilberto Caldas Azevedo, que aplicaram os questionários com os munícipes no meio rural. A todos os munícipes, técnicos ou secretários municipais, participantes da pesquisa. Ao professor Waldir Pena Borges pela correção ortográfica e a bibliotecária Ruthane Saraiva da Silva, pela normatização do trabalho.

A Carlos Elvio Das Neves Paes, Sônia Maria Pereira do Amaral, Maila Machado Costa, Catarina Beatriz da Silva, Bendita Costa da Silva, Mathusalém Macedo Bezerra, Antônio Pereira Ladislau, Lucyjane Macedo Bezerra, Mônica Andréa de Andrade Lima, Cleves Cardoso Cavalcante, Marielson Rodrigues Guimarães, Rita Annette Raboin, Domingos Sávio Lima de Oliveira, Marcos Paulo de Oliveira Barros, Viviane Nunes da Silva Caetano, Cleide Matos, Natamias Lopes de Lima, Humberto Nemer Junior, Regina Mares Fernandes Nemer, Ary Fernando Nemer Cruz, Andreia Barreto Tavares, Simonete da Costa Araújo, Socorro Furtado da Costa, Telma Furtado da Costa, Patrícia Marques Moreira, que, de formas diferentes, mas igualmente importantes, foram essenciais para o sonho realizado.

Às minhas amigas Carmem Rosa Lopes Leão, Manuelle Espíndola dos Reis e Suelen da Silva Balieiro. Serei eternamente grata pela companhia e por ter com quem dividir preocupações,

dúvidas, tristezas, palhaçadas, risadas. E através de vocês agradecer aos meus colegas de turma que, com amizade e parceria, fizeram da caminhada uma constante alegria.

A Deus, pela vida e por tantas bênçãos concedidas.

Ao meu pai José Maria Alves Furtado (*in memoriam*) e minha mãe Maria Ivanilda Nemer Furtado, meus exemplos de vida. A vocês minha gratidão e amor eterno.

Ao meu esposo Leônidas João Tavares, pela força, paciência e compreensão.

Aos meus filhos, Eduardo e Daniel, amores de minha vida, por entenderem minha ausência e dedicação.

A todos meus familiares e amigos, meus agradecimento pelo apoio e oração.

ADEUS, SENHOR PRESIDENTE

[...] Ninguém pode acusar o Sr. Presidente de ter improvisado; na verdade os governantes dedicam muitas horas a refletir antes de tomar decisões [...]

O político tradicional [...] executa seu [...] horizonte de tempo que se restringe ao presente [...]

O planejador tecnocrata, tende a praticar um cálculo [...] estritamente técnico [...]

O planejador estratégico-situacional realiza o seu cálculo [...] em diferentes horizontes de tempo [...]

[...] Por que o cálculo situacional sistemático e articulado em distintos prazos é mais potente ou eficaz [...]

Tentaremos uma resposta, começando por distinguir seis argumentos [...]

[...] É preciso uma mediação entre o futuro e presente [...]

[...] É preciso prevê quando a predição é impossível [...]

[...] É preciso capacidade de reação planejada ante as surpresas [...]

[...] É preciso uma mediação entre o passado e o futuro [...]

[...] É preciso uma mediação entre o conhecimento e a ação [...]

[...] É preciso uma coerência [...] frente as ações parciais dos atores sociais [...]

[...] Um sistema social compreende uma rede de governos [...] As direções dos partidos políticos, dos sindicatos, das universidades, das forças sociais, das associações de empresários, etc. governam em espaços determinados do sistema social e não dependem, necessariamente, do Governo do Estado ainda que este seja o ator mais poderoso...

RESUMO

O objetivo da presente dissertação é analisar a governança dos planos locais e suas implicações sobre as políticas públicas no município de Breves no período de 2000 a 2015. O Município de Breves associa-se intrinsecamente ao restante da Região Amazônica, tanto por suas características ambientais, como também pela contradição entre a abundância de recursos naturais e a situação de pobreza da maior parte da população local. É nesse contexto de contradições que a análise da governança dos planos de desenvolvimento local no Município de Breves se faz necessária e relevante, tendo em vista que ela mostrará a compreensão das dinâmicas vinculadas aos referidos planos. A metodologia utilizada envolveu o método de abordagem indutivo, o método de procedimento estatístico e as técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A análise aborda, principalmente, as temáticas da governança, das políticas públicas de desenvolvimento local e de planejamento. A Governança representa um processo de promoção de ações socialmente justas e ampliação da participação do cidadão nos processos decisórios. As Políticas públicas de desenvolvimento local, por seu turno, representam um processo endógeno de mudança. E o planejamento de desenvolvimento local, aqui discutido (Plano Diretor, Plano Plurianual e Planejamento Estratégico), possui a finalidade de desenvolver políticas públicas com vistas a alcançar o bem público. Em contraposição às bases para uma boa governança, os resultados apontam que o referido sistema de planejamento limita-se a documentos previstos e, na maioria das vezes, não executados, minimamente conhecidos e, conseqüentemente, de pouco impacto sobre as políticas locais. É preciso romper com essas práticas governamentais desintegradas, sem monitoramento, avaliação e participação social. A governança dos planos locais no Município de Breves necessita ter base em políticas articuladas, estratégicas e participativas, a fim de garantir a implementação de políticas públicas que consigam impactar na melhoria de vida da população local.

Palavras-chave: Governança. Políticas Públicas. Planos de Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the governance of local plan and their implication about the public policies in a municipality of Breves in period from 2000 to 2015. The municipality of Breves is associated intrinsically the rest of Amazon Region , both because their environmental features , but also for contradiction among the abundance of natural resources and the situation of property of most part of population. In this context of contradictions the governance analyze of local development plans in a municipality of Breves was necessary and relevant, having in mind that it will show the comprehension of dynamics bounded to referred plans. The methodology used involved method of inductive approach, method of statistical procedures and techniques ob bibliographical research, documental and of field. The analysis approach, mainly thematics o governance, public policies of local development and planning. The governance represents a process of actions socially just and to extend the participation of citizen in a decisive processes . The public policies of local development in turn, represents an endogenous process of changes. And the planning discussed (Director Plan, Multi annual Plan, Strategic Plan) have purpose to develop public policies aimed to reach the public good. In contrast to the bases for a well governance, the results points that the referred system of planning is limited to documents predicted and in most times not executed minimally known and consequently of little impact of local policies. It is necessary to break with these governmental practices disintegrated, without monitoring, evaluation, and social participation. The governance of local plans in a municipality of Breves need to be based in articulated policies, strategic and participatory, to ensure the implementation of public policies that can impact improvements in local population lives.

Keywords: Governance. Public policy. Local Development Plans.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Qual o Plano de Desenvolvimento você conhece?.....	70
Gráfico 2 - Qual o Plano de Desenvolvimento você participou da elaboração?.....	71
Gráfico 3 - Metas da Secretaria de Planejamentos e Finanças, Breves, Pará, (2010 a 2015)	75
Gráfico 4 - Metas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	76
Gráfico 5 - Metas da Secretaria de Administração, Breves, Pará, (2013 a 2015).....	77
Gráfico 6 - Metas da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, Breves, Pará, (2013 a 2015).....	78
Gráfico 7 - Metas da Secretaria Municipal de Saúde, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	79
Gráficos 8 - Metas da Secretaria Municipal de Educação, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	80
Gráfico 9 - Total de metas e ações das secretarias municipais, Breves, Pará, (2010 a 2017).....	81
Gráfico 10 - Renda, Pobreza e Desigualdade – Breves, Pará, (2000 a 2010).....	96
Gráfico 11 - Vulnerabilidade Social – Breves, Pará, (2000 a 2010).....	98
Gráfico 12 - Ocupação da População de 18 anos ou mais – Breves, Pará, (2000 a 2010).....	98
Gráfico 13 - Longevidade, mortalidade e fecundidade em Breves, Pará, (2000 a 2010).....	100
Gráfico 14 - Indicadores de habitação, Breves, Pará, (2000 a 2010).....	102
Gráfico 15 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e seus componentes, Breves, Pará, (2000 a 2010).....	104

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Ilha de Marajó, Estado do Pará.....	55
Mapa 2 - Localização de Breves - Pará e seus Distritos.....	56
Fotografia 1 - Abastecimento de água alternativo no bairro Jardim Tropical do Município de Breves, Estado do Pará.....	57
Fotografia 2 - Zonas periféricas carentes de infraestrutura e saneamento do Município de Breves, Estado do Pará.....	63
Fotografia 3 - Assentamento precário destinado aos programas habitacionais do Município de Breves, Estado do Pará.....	63
Fotografia 4 - Coleta de lixo e rede de esgoto, despejados a céu aberto e no rio Município de Breves Estado do Pará.....	66
Fotografia 5 - Breves, cidade polo de instalação dos centros de decisão do Marajó dos Campos, Estado do Pará.....	69
Fotografia 6 - Rios e igarapés, riquezas naturais do Município de Breves, Estado do Pará.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Você conhece algum plano de desenvolvimento local criado no período de 2005 a 2015 no município de Breves, Estado do Pará?.....	60
Tabela 2 - Qual o Plano Desenvolvido?.....	60
Tabela 3 - Satisfação com a governança local no meio urbano do município de Breves, Estado do Pará.....	61
Tabela 4 - Satisfação com a governança local nos últimos dez anos no meio rural do município de Breves, Estado do Pará.....	62
Tabela 5 - Participação dos munícipes nos Planos de Desenvolvimento local no Município de Breves, Estado do Pará.....	73
Tabela 6 – Participação na elaboração de planos de desenvolvimento local no período de 2005 a 2015 no Município de Breves, Estado do Pará.....	73
Tabela 7 - Metas da Secretaria Municipal de Planejamentos e Finanças, Breves, Pará, 2010-2015.....	74
Tabela 8 - Metas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	75
Tabela 9 - Metas da Secretaria Municipal de Administração, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	76
Tabela 10 - Metas da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	77
Tabela 11 - Metas da Secretaria Municipal de Saúde, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	78
Tabela 12 - Metas da Secretaria Municipal de Educação, Breves, Pará, (2010 a 2015).....	79
Tabela 13 - Total de metas e ações das secretarias municipais, Breves Pará, (2010 a 2015).....	81
Tabela 14 - O governo municipal incentivou a participação na gestão dos recursos no período de 2000 a 2015 no município de Breves, Estado do Pará?.....	84
Tabela 15 - Qual o Recurso?.....	84
Tabela 16 - Os governos municipais no período de 2000 a 2015 incentivaram a participação na governança local no município de Breves, Estado do Pará?.....	85
Tabela 17 - Essa participação se desenvolveu de forma democrática?.....	85
Tabela 18 - Essa Participação foi através de:.....	86
Tabela 19 - Renda e Desigualdade no município de Breves, Estado do Pará, (2000 a 2010).....	95
Tabela 20 - Educação no município de Breves, Estado do Pará, (2000 a 2010).....	97
Tabela 21 - Saúde no município de Breves, Estado do Pará (2014).....	99
Tabela 22 - Saneamento e habitação no município de Breves, Estado do Pará (2000 a 2010).....	101
Tabela 23 - Segurança no município de Breves, Estado do Pará (2012).....	102
Tabela 24 - Desmatamento no município de Breves, Estado do Pará (2013).....	103

LISTA DE SIGLAS

AABE - Associação Agrícola Boa Esperança
ABREVES - Associação para o Desenvolvimento do Município de Breves
ACERB - Associação Comunitária Educativa de Rediofusão de Breves
ACIAB - Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Breves
ACOMAB - Associação Comunitária de Defesa dos Direitos Humanos de Breves
ACS - Associação Comercial de Santos
ACVSARA - Associação da Comunidade da Vila Santo Antônio do Rio Anaraizinho
ADEMA - Associação dos Servidores Públicos na Saúde de Breves
ADIUB - Associação dos Dançarinos de Breves
AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento
AFNG - Associação Folclórica Esportiva Nova Geração
AFROMAR - Associação Folclórica Roceiros do Marajó
AGEM - Agência Metropolitana do Estado de São Paulo
ALG - Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas do Lago do Jacaré
AMBRE - Associação de Mulheres de Breves
AMBRID - Associação dos Moradores do Bairro Riacho Doce
AMOBRE - Associação dos mototaxistas do Município de Breves
AMOREMA - Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Mapuá
AMOVIC - Associação dos Moradores da Vila do Curumú
APA - Associação dos Profissionais do Açaí
API - Associação dos Produtores do Itaquara
APPD - Associação Paraense de Pessoa com Deficiência
APROCOTANE - Associação dos Produtores da Colônia Tancredo Neves
APROTAÇU - Associação dos Produtores Rurais do Tucano-açu
ASPARMUB - Associação das Parteiros Tradicionais do Município de Breves
ASPARVIM - Associação dos Plantadores de Palmito Via Mariane
ASPEMAB - Associação dos Pescadores de Breves
ASPORIM - Associação dos Produtores Rurais do Rio Macaco
ASSOMOTO - Associação dos mototaxistas de Breves

ASSPEPAB - Associação de Pescadores e Pescadoras do Município de Breves
ASSUPA - Associação dos servidores da SUCAM do Pará
ASTAE - Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas da Estrada do Arapijó
ATMB - Associação dos Transportadores de alunos do Município de Breves
BID - Banco Internacional de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento
CAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CAIABE - Cooperativa de Alimentos de Bem-Estar
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso CDRU
CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CFR - Breves - Associação da Casa Familiar de Breves
CJP - Comissão Justiça e Paz
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDM - Conselho Tutelar; Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CME - Conselho Municipal de Educação
CMM - Conselho Municipal de Meio Ambiente
CMS - Conselho Municipal de Saúde
COMABE - Cooperativa dos Agricultores de Breves
COMABRE - Cooperativa dos Moveleiros de Breves
COMASPE - Cooperativa Mista Agroflorestais São Pedro da Região do Marajó
COMDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano
CI - Comunidade Irmã
COOMAGRIM - Cooperativa Mista Agrícola da Ilha do Marajó
COOPCMRBRE - Cooperativa de Catadores de Material Recicláveis de Breves
COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CUT - Central Única dos Trabalhadores
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
EAESP/FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

FAPESPA - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDEB - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

IADH - Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano

IBAM - Instituto Aliança, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços ICMS

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPGP - Programa Gestão Pública e Cidadania

LABTeC/UFRJ - Laboratório Território e Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

OCDM - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDGS/UFBA - Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia

PDLs - Plano de Desenvolvimento Local Sustentável

PD - Plano Diretor

PDM - Plano Diretor Municipal

PDP - Planos Diretores Participativos

PDUBRE - Plano de Desenvolvimento Urbano Regional

PEB - Plano Estratégico Breves

PES - Plano Estratégico

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

RI - Região de Integração

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEFIN - Secretaria de Finanças

SEMESP - Sindicatos das Entidades Mantenedoras de Estabelecimento de Ensino Superior do Estado de São Paulo

SENPA - Sindicato dos Enfermeiros do Estado do Pará

SERE - Instituto de Serviços, Estudos e Realizações para o Desenvolvimento Sustentável

SETEMEP - Sindicato dos Estivadores e Trabalhadores em Estiva de Minério do Pará

SINDTIFES - Sindicato dos Trabalhadores Técnicos Administrativos das Instituições Federais do Pará

SINTEPP - Sindicato dos Profissionais em Educação do Estado do Pará

SINTESP - Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Pará

SISPUB - Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Breves

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SPPR - Sindicato dos Produtores Rurais de Breves

STICOMB - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias, Construção Civil e do Imobiliário de Breves

STTR - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Breves

TCU - Tribunal de Contas Da União

UCDB - Universidade Católica Dom Bosco

ZEIS - Zonas Específicas de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E GOVERNANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS	22
1.1 Antecedentes e impulsos das políticas públicas de desenvolvimento local.....	22
1.2 A questão da governança: alargamento da democracia, gestão compartilhada e dinâmica de rede.....	27
1.3 Estratégia de governança para o desenvolvimento de políticas públicas locais	34
2 EXEMPLOS BEM SUCEDIDOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	41
2.1 Experiências de gestão municipal.....	41
2.2 Governança pública de desenvolvimento local a nível mundial	43
2.3 Governança pública de projetos de desenvolvimento local: exemplos bem sucedidos no Brasil.....	47
3 GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE BREVES – 2000-2015.	52
3.1 Metodologia.....	52
3.2 Características do Município de Breves	54
3.3 Plano Diretor Urbano de Breves.....	58
3.4 Plano Estratégico de Breves.....	67
3.5 Plano Plurianual no Município de Breves - quadriênio de 2010 a 2013, 2014 a 2017.....	71
4 ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA LOCAL PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE BREVES	83
4.1 Características da governança local no município de Breves.....	83
4.2 Canais de participação social no município de Breves	86
4.3 Governança e seus impactos sobre as políticas públicas no Município de Breves.....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
REFERÊNCIAS.....	108
APÊNDICES.....	113

INTRODUÇÃO

Melo (1995) apud Gonçalves (2006) afirma que a governança seria a forma de operacionalização das políticas governamentais, que inclui questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição das práticas de planejamento e das estratégias para o desenvolvimento dos programas e projetos. Essa operacionalização, por sua vez, necessita de redes transgovernamentais, onde os atores não governamentais podem assumir papéis fundamentais.

Segundo Vidal e Filho (2011), em nível de governança local, por exemplo, constantemente há uma enorme lacuna entre as ações planejadas e as formas de implementação de políticas públicas, pois não são apresentados modelos de governança que institucionalizem o processo de participação nem que integrem o processo de decisão no nível nacional, regional e sub-regional e financiem as ações propostas. É o que acontece frequentemente, com os instrumentos de subsídios aos planos de investimentos locais, como Plano Diretor, Plano Plurianual (PPA), Plano Estratégico (PES), Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) e o Plano de Governo.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que, do ponto de vista teórico, o município de Breves dispõe de planejamentos institucionais, já que possui a maioria dos citados planos municipais. No entanto, do ponto de vista prático, indicadores sociais negativos continuam caracterizando o município. As contradições entre os planos locais e os dados negativos que envolvem a região permitem levantar o seguinte problema: Qual a relação entre a governança dos Planos de Desenvolvimento Local e a não efetividade de políticas públicas para o Município de Breves? A hipótese levantada relaciona-se à ausência de boa governança dos planos municipais, o que tem contribuído para a não efetividade de políticas públicas locais.

O objetivo geral da presente dissertação é analisar a governança dos planos locais e suas implicações sobre as políticas públicas no Município de Breves no período de 2000 a 2015. A escolha do referido período explica-se pelo fato de que o Plano Diretor e o Plano Estratégico existentes destinam-se aos anos de 2001 a 2011. Quanto ao Plano Plurianual, optamos pelo quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017 por conta do maior número de informações disponíveis, entretanto, como 2016 e 2017 estão em aberto, a análise das metas previstas e efetivadas abarcará o período de 2010 a 2015.

Os objetivos específicos são: Verificar Fundamentos Teóricos e Conceituais de Políticas Públicas de Desenvolvimento Local e Governança Pública; Discutir Exemplos Bem Sucedidos de Boa Governança Pública de Projetos de Desenvolvimento Local; Identificar

Políticas Públicas e Governança dos Planos de Desenvolvimento no Município de Breves no período de 2000 a 2015; Analisar Estratégias de Governança Local para o Desenvolvimento de Políticas Públicas no Município de Breves.

A metodologia utilizada envolveu: o método de abordagem indutivo, o método de procedimento estatístico, as técnicas: pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros, dissertações, artigos científicos; pesquisa documental, baseada em leis, regulamentos, planos, indicadores, índices e pesquisa de campo através de entrevista semiestruturada e aplicação de questionários fechados. Além dos passos de delimitação da pesquisa e definição do tipo de amostragem.

De posse de todos os dados coletados, organizou-se os mesmos da seguinte forma: os dados provenientes de documentações indiretas como a pesquisa bibliográfica e documental deram base aos fundamentos teóricos e conceituais e os dados vinculados às documentações diretas, como a pesquisa de campo, proporcionaram os fundamentos práticos para os resultados da presente dissertação.

Nessa perspectiva, a temática do primeiro capítulo, Políticas Públicas de Desenvolvimento Local e Governança Pública trabalha, na primeira seção, alguns referenciais que focalizam os antecedentes, a trajetória e o impulso da política de desenvolvimento local. Partindo da própria noção de “local”, a segunda seção aborda um dos temas mais diretamente ligados ao desenvolvimento local e que constitui também foco deste capítulo, que é a questão da governança. E a terceira e última seção enfatiza estratégias de participação democrática capazes de atuar com eficácia, efetividade e economicidade no processo de governança local.

O segundo capítulo procura demonstrar exemplos bem sucedidos de governança pública de projetos de desenvolvimento local em escala nacional e mundial. A primeira seção identifica experiências municipais de gestão democrática e transparente, capazes de promover melhoria na qualidade de vida da população local. A segunda comenta exemplos bem sucedidos de governos locais na Europa e na América Latina. A terceira seção, por sua vez, identifica casos no Brasil de municípios que passaram de situações de crises para o desenvolvimento regional e ambiental, a partir, principalmente, de consórcios intermunicipais, arranjos produtivos locais e participação da sociedade nas tomadas de decisão.

O terceiro capítulo, intitulado Políticas Públicas e Governança dos Planos de Desenvolvimento no Município de Breves, em sua primeira seção sobre os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. A segunda seção busca caracterizar o referido município, enfatizando os seguintes aspectos: localização, população, limites geográficos, extensão territorial, transporte, energia, água, moradia, instalações

sanitárias, solo. As seções seguintes analisam os planos locais, como o Plano Diretor, Plano Estratégico e Planos Plurianuais, na perspectiva de perceber se a governança dos planos conseguem efetivar as políticas públicas planejadas para o município de Breves.

O quarto capítulo aborda as Estratégias de Governança Local para o Desenvolvimento de Políticas Públicas no Município de Breves e, para isso, descreve-se, na primeira seção, características da gestão atual, com destaque para a questão da participação dos munícipes na governança local; na segunda relata-se os obstáculos e potencialidades que envolvem os principais canais de participação social e, na terceira seção, analisa-se os impactos da governança sobre as políticas públicas locais.

De forma geral, os pressupostos e instrumentos teóricos abordados, além dos resultados da pesquisa, constituem-se como subsídios para a compreensão da governança dos planos de desenvolvimento local no Município de Breves, pois não se poderia fazer essa análise sem antes explicar as expressões desenvolvimento local e governança pública, bem como não se poderia deixar de relatar exemplos bem sucedidos de boa governança de projetos de desenvolvimento local e, com base nesses exemplos, identificar estratégias de governança para o desenvolvimento de políticas públicas locais para o referido município.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E GOVERNANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

1.1 Antecedentes e impulsos das políticas públicas de desenvolvimento local

Para Ckagnazaroff et al. (2008), o termo desenvolvimento esteve por muito tempo ligado a objetivos economicistas e individuais. Assim, o desenvolvimento seria fruto principalmente da garantia por parte do Estado da autorregulação do mercado livre. Contudo, desde meados do século passado, inúmeras transformações têm afetado diretamente a dinâmica do desenvolvimento. Uma delas está ligada a um desenvolvimento econômico local, com o propósito de melhoria da qualidade de vida, bem-estar da população, conservação do meio ambiente e ampliação dos espaços de participação e organização da população.

Nessa perspectiva, os debates e reflexões da atualidade em torno de modelos e alternativas de desenvolvimento capazes de enfrentar os desafios e problemas contemporâneos estão levando à formulação de novas concepções de desenvolvimento (BUARQUE, 2008). E como toda formulação teórica tem uma base histórica, é preciso ver os contextos que envolvem esses novos conceitos e concepções.

Ckagnazaroff; Abreu (2009) afirmam que a primeira concepção de desenvolvimento, envolvendo contexto de 1929 a 1970, relaciona-se à produção de riqueza. Nesse contexto, o papel do Estado de Bem-estar Social era de interferência na economia, na promoção de políticas econômicas e no planejamento de políticas públicas. O segundo modelo, compreendendo o período de 1970 até 1990, se preocupava com a alocação de capitais e com a força do mercado. Nesse momento defendia-se o Estado Neoliberal, passando a responsabilidade pela alocação de recursos e de desenvolvimento para o mercado a nível global. O terceiro modelo surgiu após a década de 1990, no bojo de um rápido processo de dinamização e complexificação social, ocasião em que o foco do desenvolvimento passou a ser mais próximo do nível local.

Até a década de 1970, o modelo de crescimento econômico definido como fordismo parecia sólido e inabalado; no entanto, esse modelo entra em declínio, devido a fatores como a crise do petróleo, a sinalização de uma crise ambiental e o estancamento do ritmo de crescimento, produtividade e consumo mundial (BUARQUE, 2008), indicando, com isso, a dissolução do Estado assistencialista e a emergência um novo paradigma de desenvolvimento.

Segundo Buarque (2008), a base desse novo paradigma será a revolução técnica e organizacional, ou seja, um processo de globalização com intensa integração econômica que

se fundamenta no crescimento econômico, na diversificação de consumo, na flexibilidade da produção, no aumento da competitividade e produtividade, nas novas institucionalidades, na redução do emprego formal e do trabalho e no crescimento dos setores terciário, público e quaternário. Todas essas reformulações representam a adaptação do Estado às novas condições estruturais da economia e da sociedade.

Conforme Barquero (2002), frente aos desafios impostos pela crise e reestruturação produtiva, as comunidades locais decidiram mudar o foco das políticas de desenvolvimento. Tomam corpo, então, teses que pregam a emergência do local como espaço de execução de políticas de desenvolvimento regional. Nasceu assim, a tentativa de reação ao modelo de desenvolvimento exógeno proposto nos anos de 1960 e 1970. O objetivo desse novo paradigma de desenvolvimento é atender às demandas de bem-estar econômico, social, ambiental e cultural da população local, além de influenciar os aspectos produtivos, de acordo com as características e capacidades locais.

Esse novo enfoque de desenvolvimento representa a sinergia entre qualidade de vida da população local, eficiência econômica e efetividade na gestão pública (BUARQUE, 2008). A mediação entre tais fatores deve ser resultado da governança, ou seja, da competência na gestão dos recursos, na organização da sociedade e na formação de capital social, no aumento da produtividade e atividades econômicas, na formação dos espaços institucionais de negociação e gestão, na reestruturação e modernização do setor público local, na distribuição de ativos sociais e principalmente no conhecimento e na conservação ambiental.

Nessa linha, Barquero (2002) afirma que as principais características do desenvolvimento local relaciona-se a uma rede institucional local; e iniciativas políticas produtivas e sustentáveis. Como reflexo almeja-se crescimento econômico, eficiência dos gastos públicos e privados, equidade na distribuição de renda, melhoria do nível de vida da população, equilíbrio e integração em torno das questões econômicas, sociais e ambientais e ampliação da renda, da competitividade e produtividade. Logo, as localidades passam a ter capacidade de concorrer nos mercados locais, regionais e até mesmo global.

Atualmente, ainda segundo o mesmo autor, o desenvolvimento endógeno tenta responder às novas demandas de serviços públicos exigidos pelas empresas e sociedade local. Ocupa-se da melhoria da qualidade de infraestrutura, transporte, comunicação, acessibilidade, fatores produtivos, além da difusão de inovações tecnológicas, do estímulo à capacidade empresarial e das novas atividades ligadas aos serviços e ao meio ambiente. Nessa perspectiva, essa geração de políticas de desenvolvimento envolvem: visão policêntrica; visão

sistêmica; objetivos múltiplos; setoriais e de políticas públicas; cooperação de agentes locais e externos; nova forma de prestação de serviços.

A visão policêntrica focaliza no potencial de cada território para assegurar o crescimento das cidades e regiões. A visão sistêmica focaliza na formação de redes de empresas, organizações e instituições. Os objetivos múltiplos pautam-se na eficiência dos recursos públicos, distribuição de renda e satisfação das necessidades da população. O desenvolvimento setorial propõe combinar as iniciativas locais com políticas da administração pública. A cooperação de agentes focaliza na integração entre recursos econômicos, humanos, organizacionais e culturais. A nova forma de prestação de serviços adota a sinergia entre iniciativas locais e as políticas setoriais, regionais e internacionais.

Vale ressaltar que a coordenação entre iniciativas locais e políticas setoriais e regionais só ocorrerá mediante um projeto coletivo dotado de poder político e social (BOISIER, 1998 apud BARQUERO, 2002). Nesse sentido, uma economia que permita e garanta a eficiência das organizações necessita de massa crítica nas unidades territoriais e locais. Isso força os municípios a se associarem em redes de caráter institucional, objetivando a eficiência e eficácia das agências de desenvolvimento.

Ckagnazaroff et al. (2008) também afirmam ser fundamental que a comunidade tenha capacidade de empoderamento, de desenvolvimento sustentável, de incentivo ao diagnóstico das vocações locais e o intercâmbio externo, além de ser essencial nesse processo o papel dos movimentos sociais. Dessa forma, deve-se buscar ampliação dos espaços políticos, transformação das práticas dominantes e inserção de novos atores sociais na arena econômica.

Segundo Andrade (2002) apud Ckagnazaroff; Abreu (2009), ganham destaque ainda questões como capital social, físico e humano, além de questões culturais, institucionais e legais que se expressam de forma não-linear, multifacetada e diversa. O desenvolvimento precisa, assim, ser focado na avaliação e integração entre variáveis, como renda, conhecimento e o já citado empoderamento das populações locais.

Todas essas transformações, por sua vez, estão vinculadas a uma base de mobilização, organização e participação social, aliada à construção de projetos coletivos (BUARQUE, 2008). Para isso é imprescindível a articulação de um novo contrato social, alianças entre as organizações das mais diferentes esferas. Essas alianças podem ser efetivadas através de parcerias e arranjos que procurem estabelecer ações conjuntas em prol do desenvolvimento econômico local.

Para que esse novo projeto coletivo tenha êxito e as inovações favoreçam a revitalização do local é necessário um acordo entre as organizações locais. Seria um acordo

estratégico, metropolitano e regional, envolvendo redes de atores, organizações públicas e privadas entre outras instituições (BARQUERO, 2002). Esse pacto territorial tem finalidade de coordenar as ações desses diferentes atores, além de expressar um caráter de mobilização do conhecimento e identificação de fontes e formas de financiamento para a possibilidade de reestruturação produtiva, crescimento econômico, social, ambiental que em seu conjunto resultam em desenvolvimento local.

Nessa perspectiva, as negociações poderiam ser concretizadas através de um plano de desenvolvimento local, no qual constariam as ações prioritárias, as metas e os compromissos públicos e privados assumidos para alcançar os objetivos e a forma para a concretização dos mesmos. O governo local assumiria a tarefa de realizar as ações previstas e as empresas externas teriam o compromisso de se preocupar com a geração de renda para a população (BARQUERO, 2002). Dessa forma, o pacto territorial levaria em conta os objetivos das empresas e do território, coordenaria as ações de interesses comuns e fixaria os mecanismos de controle e cumprimento dos compromissos assumidos.

É válido ressaltar, conforme o mesmo autor, que essa nova política de desenvolvimento possui dificuldades e potencialidades. Um ponto que se constitui como obstáculo é a ausência de um marco legal e institucional que seja capaz de garantir dotação orçamentária necessária ao referido desenvolvimento. Já o ponto forte da política local relaciona-se principalmente à melhoria dos fatores produtivos, da prestação de serviços, da capacidade de aprendizagem das empresas e de resposta aos novos desafios colocados pelo processo de globalização, além da ampliação do poder de diversos atores sociais nos processos de tomada de decisão com relação às políticas locais.

Com relação à cultura de parcerias por parte dos atores locais, que se constitui como condição necessária à boa governança de um projeto de desenvolvimento territorial, pode-se dizer que a maior dificuldade fica por conta, principalmente, de elementos da cultura política como a fragmentação de relações, o monopólio de representação, a permissão do narcotráfico, o coronelismo enraizado e reproduzido no cotidiano local, a troca de favores e o corporativismo institucional (SILVEIRA, 2010). Todos esses vínculos locais são sintomas da representação individualizada e substituta da legitimidade, representando um bloqueio ao desenvolvimento local.

Não é predominante que prefeitos estejam dispostos à abertura dos poderes locais, como é precipitado acreditar que diferentes instituições sejam capazes de produzir novas horizontalidades de gestão compartilhada (SILVEIRA, 2010). Mas é essencial a busca por essa superação, pois apesar da situação de constante desconfiança derivada de situações de

pobreza, desigualdade e injustiça, a cooperação, associada e democrática, representa a força decisiva para o processo de desenvolvimento local. Nesse sentido, a superação da cultura individualizada requer a construção de práticas compartilhadas e continuadas entre os atores institucionais e os agentes locais.

Nesse contexto de novas interações sociais e políticas, emerge a questão da aprendizagem dos atores locais e institucionais para a gestão compartilhada e socialmente participativa. Esse processo de capacitação deve envolver valores, símbolos, atitudes relacionais, capacidades dialógicas e de protagonismo cooperativo (SILVEIRA, 2010), pois todo o processo político de desenvolvimento territorial tende a enfraquecer-se sem a referida aprendizagem cultural.

Argumenta o mesmo autor, que o processo real de participação, além da formação, exige a multiplicação de agentes aptos para a facilitação ou socialização do aprendizado. Nesse sentido, deve ser amplamente estimulada e reconhecida a formação, certificação e atuação de agentes de desenvolvimento, possibilitando a criação de novos núcleos de formação, pois quanto mais se mantiverem ativados mecanismos de alargamento da democracia, mais os ambientes territoriais se constituirão como fator de fortalecimento e de efetividade de ações institucionais locais.

Por isso, é fundamental também o fortalecimento dos espaços de formação já existentes, tais como: O Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), a Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), o Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (PDGS/UFBA), o Laboratório Território e Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LABTeC/UFRJ), a Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), o Instituto Aliança, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Instituto de Serviços, Estudos e Realizações para o Desenvolvimento Sustentável (SERE), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Vale enfatizar, conforme Oliveira (2001), que o desenvolvimento local pode servir como alternativa à satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida, mas pode também continuar reproduzindo as formas estruturais de desenvolvimento através, principalmente, de dois contrastes.

O primeiro contraste relevante para o desenvolvimento local relaciona-se à tendência de enroscamento da concentração econômica com a concentração espacial, aparecendo como descentralizações (o que não significa desconcentrar), abandonando-se assim a pretensão de totalidade, que é substituída pelas redes informacionais. Mas, persiste o fato de que toda rede é, por definição, seletiva. No plano econômico-sócio-político-cultural, a rede não corrige a

desigualdade, apenas a desloca. Aceitando-se tal paradigma, o desenvolvimento local pode inserir-se numa estratégia de descentralização que agrava as desigualdades.

O segundo contraste se estabelece quando o desenvolvimento local não entra em contradição com a globalização, ao contrário, torna-se um de seus círculos de concentração de poder. Assim, a referida concentração se enrosca com a concentração econômica e com a concentração espacial. Em consequência, a maior parte das definições e ensaios de desenvolvimento local a rigor aproximam-se mais das adaptações de ordens globais dominantes do que de uma reação local ao global.

Nesse contexto, Oliveira (2001) defende que somente uma cidadania vinculada a um indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, com capacidade efetiva de participação no governo local, representará a recuperação da autonomia na gestão do bem comum. Assim, sugere-se que o governo, ao alcance das mãos dos cidadãos, seja o norteador central do processo de desenvolvimento local. Para isso, deve-se inventar um novo recurso que não possa ser anulado e, dentre as referidas necessidades de invenção e formas de contraposição, a cidadania é talvez a maneira mais concreta para um novo patamar de desenvolvimento, já que representa a luta pelos significados, pelos deveres e direito civis, políticos e sociais.

1.2 A questão da governança: alargamento da democracia, gestão compartilhada e dinâmica de rede

Como citado anteriormente, a partir de 1970, com a crise do petróleo, as crises de liquidez dos anos de 1980, a nova economia global com bases na sociedade do conhecimento inaugura o discurso da “crise do Estado” (MARTINS; MARINE, 2010). O Estado passa a ser considerado um entrave ao desenvolvimento do mercado, a confiabilidade em suas instituições começa ser questionada e sua reforma torna-se prioridade. Nesse contexto, a nova gestão pública passa a ser considerada o modelo de gestão necessária à reforma estatal e ao ideal neoliberal, com incentivo à aplicação de tecnologias gerenciais privadas no setor público.

O Estado e a gestão pública contemporânea lidam com a contradição expressa principalmente pelos efeitos positivos em termos macroeconômicos e os efeitos negativos em termos de problemas globais (MARTINS; MARINE, 2010). Os efeitos benéficos da reforma do Estado referem-se à reestruturação produtiva e as negativas referem-se aos problemas ligados ao clima, à segurança, à saúde e à volatilidade dos mercados. Assim, a geração de bem-estar e desenvolvimento passam a ser novos desafios da pós-modernidade, que requerem

intervenções e integrações que vão muito além dos padrões usuais de gestão de políticas públicas.

Esses novos desafios ganham força com o alastramento de valores democráticos de transparência, participação e responsabilização (MARTINS; MARINE, 2010). É um contexto que exige arranjos de governança social, em vez de tipicamente gestão pública, pondo em operação o estado-rede, caracterizado por arranjos multi-institucionais, iniciativa privada e terceiro setor. Logo, há necessidade de entender a diferença entre gestão e governança e qual o papel do Estado nesse processo de constituição de uma governança local.

Enquanto a gestão pública busca desenvolvimento econômico e social seguindo um modelo de planejamento tecnocrático e centralizado, a governança social baseia-se em um conceito de desenvolvimento aberto, tratando de forma integrada à dimensão do desenvolvimento econômico, social e da sustentabilidade ambiental (MARTINS; MARINE, 2010). O Estado ganha papel central e segue uma linha de Estado-rede, com bases em modelos integrados de gestão para resultados. O objetivo é buscar solucionar problemas coletivos complexos, cumprimento de deveres e garantir direitos civis, políticos e sociais.

Nessa perspectiva, o maior desafio para a modernização da gestão pública é aquele em que a burocracia patrimonialista dê lugar a um fortalecimento institucional capaz de consolidar um Estado democrático, com desenvolvimento social, econômico e sustentável (MARTINS; MARINE, 2010). Essa nova proposta de gestão exige mais que um projeto de governo, necessita de um processo de transformação institucional. É um desafio difícil, mas necessário ao processo de governança e desenvolvimento local.

No que se refere ao setor público brasileiro, a crise fiscal nos anos de 1980, conforme o Tribunal de Contas da União (2014) passou a exigir maior eficiência do Estado. Em consequência, a discussão sobre governança ganha força. Assim, seus princípios de transparência, integridade, prestação de contas, liderança, compromisso e integração passam a ser uma exigência nas organizações públicas.

O Tribunal de Contas da União (2014) informa ainda que a institucionalização da governança no Brasil evidenciou-se principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, através de um “Estado Democrático de direito”, que o poder não está concentrado no governo, mas no cidadão. Outros instrumentos como: o Código de Ética Profissional do Serviço Público Civil do Poder Executivo Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização; Lei de Acesso a Informação, entre outros, contribuíram para o fortalecimento da governança pública.

Friy (2007) destaca que, no Brasil, esse debate teórico ganha destaque no início dos anos noventa, em um contexto de forte globalização, imposição do modelo neoliberal, evidente incapacidade das enfraquecidas instituições públicas em lidar com problemas e efetivar as políticas públicas. Apesar de pouco estudada tanto teórica como empiricamente, a governança possui potencial para contribuir com novas tendências para a gestão de instituições públicas, pois enfatiza a necessidade de melhorar a prática administrativa e democratizar o processo de decisão através da crescente demanda de participação da população e da sociedade civil organizada.

Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada em 2004, quando alinham-se aos princípios já apresentados, a eficiência e eficácia, além de um comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014), capaz de garantir a adesão das organizações a padrões normativos que proporcionem efetividade das comunicações, equilíbrio de interesses e envolvimento efetivo dos stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

A governança surge para proporcionar efetividade na gestão do bem público, já que a ausência de planejamento adequado, a deficiência de recursos humanos e financeiros, a fragilidade do controle ambiental contribuem para o alastramento de problemas, principalmente sociais e ambientais (HOLLANDA, 2009 apud MATOS; DIAS, 2013). É nessa perspectiva que a falta de boa governança incluindo políticas ineficientes, fiscalização precária, instituições fracas, corrupção, infraestrutura inadequada, escassez de novos investimentos, torna-se o grande desafio da atualidade.

De acordo com Schneider (2005) apud Ckagnazaroff et al., (2008), na contemporaneidade, governança não está limitada à condução estatal, mas se aplica também a outras conduções sociais por meio de instituições e outros atores sociais, com reflexo sobre o desenvolvimento econômico local. Assim, vários atores possuem o comando, cada um em sua área, mas com finalidade em comum na formulação e implementação de políticas públicas. Seria portanto, um comando compartilhado entre governo e sociedade civil de maneira a ampliar a articulação do Estado com outros atores e intensificar a relação entre redes institucionais.

Na mesma linha, para o Tribunal de Contas da União (2014) a governança é o sistema que envolve o relacionamento entre sociedade, administração, servidores e órgãos de controle com o propósito de conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto de mecanismos que estejam a serviço dos interesses públicos. Governança é um fenômeno

mais amplo que governo, pois envolve instituições governamentais, atores privados e não governamentais.

A governança implica consideração de novos atores nas questões mundiais. Nesse sentido, as ONGS devem assumir lugar central nesses espaços públicos (LORENZETTI; CARRION, 2012). Logo, a participação desses atores, principalmente os não governamentais, torna-se fundamental para os processos de tomada de decisões e gestão de políticas públicas. Apesar do reconhecimento da importância desses novos atores, deve-se reconhecer que faltam articulações para que o diálogo ocorra de modo efetivo. O Estado possui um papel fundamental nesse processo, pois a governança mundial não deve se sobrepor ao Estado, já que isso implicaria obstáculo para a consolidação do processo democrático.

O Tribunal de Contas da União (2014) também afirma ser fundamental reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. A liderança governamental necessita de um comportamento mais democrático, ético, transparente e profissional, que atenda às expectativas da sociedade, e a sociedade precisa de um comportamento de constante cobrança e de participação social. Para isso, as organizações devem ser dirigidas de forma a alinhar as ações públicas aos interesses e demandas do povo e, dessa forma, conquistar e preservar a confiança da sociedade.

A governança representa meios e processos utilizados para o alcance de resultados eficazes e legalmente previstos. Para isso, governo e sociedade, em uma ação conjunta, legítima e institucionalizada, devem construir consensos que tornem possível a formulação de políticas públicas e resolução de problemas (GONÇALVES, 2006). Nesse processo, reafirma-se a essencial participação de atores não estatais para a legitimidade das práticas de governança.

Segundo Réus (2012), a governança pode se dar por meio da própria sociedade, com uma gestão que não atue somente na esfera governamental, mas principalmente no espaço próprio da sociedade, onde os objetivos almejados são principalmente sociais e eminentemente coletivos. Entretanto, esse novo modelo de governança, de modo geral, fica preso à possibilidade real de construir e executar uma agenda comunitária, e sobre o que fazer onde não há senso de coletividade. Daí porque os governos e líderes políticos devem incentivar e promover conhecimentos sobre política e democracia.

Nessa perspectiva, passou-se a reconhecer que o Estado necessita da capacidade de comando e de coordenação para que as políticas públicas sejam efetivadas. Isso requer do Estado mais flexibilidade, descentralização e estímulo à participação de diversos atores sociais, além da ampliação dos mecanismos de controle social (CKAGNAZAROFF et al.,

2008). A prática da boa governança necessita de uma crescente responsabilização dos governos municipais no âmbito da ampliação do conteúdo dos direitos sociais e do aumento dos canais de participação da cidadania.

Como destaca o Tribunal de Contas da União (2014), as definições mais conhecidas são relacionadas à governança corporativa, pública e global. A corporativa é dirigida e controlada por organizações de fins lucrativos, com o fim de proteger os investimentos externos da expropriação de gestores e acionistas controladores. A pública refere-se ao equilíbrio de poder entre cidadãos, governantes, gestores e colaboradores, com o intuito de que o bem comum prevaleça sobre os interesses dos grupos dominantes. E a global representa o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos, processos entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, com o fim de articular interesses coletivos, direitos e deveres a nível mundial.

No setor público adota-se de forma mais detalhada a seguinte definição: governança é um mecanismo de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão de forma a implementar políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade. Reflete a maneira que os diversos atores se organizam, reagem e procedem para obtê-la (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014). Nessa perspectiva, governança pública envolve estruturas administrativas, processos de trabalho, instrumentos, informações e comportamentos de um conjunto de processos em que a sociedade é a protagonista.

Para Réus (2012), a administração pública que se dispõe a orientar-se por um modelo de governança não pretende reforçar o ideal neoliberal, que substitui o Estado pela sociedade civil, mas dimensionar ao Estado um papel transformador de produzir o bem público em rede e mobilizar novos arranjos institucionais e organizacionais, além de promover o envolvimento mais amplo da sociedade. Esses novos estilos de participação e desenvolvimento necessitam de novos modelos de administração pública. E a proposta mais alinhada a esses novos valores emergentes é o da referida governança pública, pois a mesma possui por princípios básicos a democracia, os valores compartilhados e a participação social.

Quanto às dimensões, a governança pode ser analisada a partir de quatro eixos: Sociedade e Estado, que é a dimensão focada no desenvolvimento nacional, nas estruturas de produção de políticas públicas e resolução de problemas sociais; Entes federativos, que possui foco na formulação, implementação e efetividade de políticas públicas; Órgãos e entidades, centrado na otimização dos resultados ofertados aos usuários dos serviços; e atividade intraorganizacional, que visa principalmente otimizar o uso dos recursos, reduzir riscos e agregar valor aos órgãos e entidades (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2014). Entre as

quatro dimensões existem uma relação de interdependência e complementariedade objetivando a efetividade dos resultados.

Diniz (1996) apud Ckagnazaroff et al., (2008) aponta outra dimensão da governança pública, que é a capacidade do Estado em coordenar, negociar e se comprometer com a integração entre diferentes áreas de governo. Para Mintzberg (1995) apud Ckagnazaroff et al., (2008) existem cinco meios de coordenar essa dimensão: ajustamento mútuo, obtido pela comunicação informal em organizações menores; supervisão direta, em que uma pessoa é responsável por instruir e monitorar o trabalho; padronização dos processos, previamente definido e concretizado; saída padronizada, quando a coordenação entre as tarefas fica predeterminada; padronização das habilidades, controla e coordena as atividades.

O ajustamento mútuo é a melhor opção para coordenar as dimensões de governança, pois é por meio dele que se obtém a formação de redes entre as organizações envolvidas no processo (MINTZBERG, 1995 apud CKAGNAZAROFF et al., 2008). O desenvolvimento em redes está relacionado à cooperação ou não-cooperação entre atores interdependentes; é uma interação e troca de informações que concretizam a ação em prol de propósitos comuns.

Apesar da diversidade de ideias em torno da governança, um ponto parece ser consenso: o direito à participação do cidadão no processo decisório. (LORENZETTI; CARRION, 2012). O que se questiona nesse contexto é a qualidade da participação e a ingênua crença de que a descentralização e a participação podem, por si só, trazer soluções para os problemas locais. Por isso, a prática de um sistema de governança mundial necessita levar em consideração a legitimidade, a institucionalidade e a gestão social.

Nessa perspectiva, a governança precisa ganhar legitimidade (GONÇALVES, 2006). Isso significa que o poder conferido deve ser aceito e avaliado pelos diversos segmentos sociais, pois o poder implica além da participação, a responsabilidade dos cidadãos pelos processos decisórios, uma vez que nem todo reconhecimento e valorização das ações democráticas representam plena legitimidade.

Outra questão é aquela que se relaciona à institucionalização ou reconhecimento jurídico dos novos atores não estatais. Para que sejam considerados sujeitos de direito, os referidos atores devem preencher critérios como capacidade de apresentar reclamações de violações de direito, efetivar acordos, e gozar de imunidades na jurisdição internacional. (GONÇALVES, 2006). Esse formato institucional do processo decisório envolto pela articulação público-privado na formulação de políticas e a abertura para a participação dos setores interessados ou esferas de poder são procedimentos e práticas governamentais essenciais ao processo de governança.

Rover (2007) afirma que a descentralização e a ampliação democrática só trarão resultados concretos se acompanhadas dessas novas institucionalidades. É nesse contexto que a articulação e integração entre diversos atores sociais e a ampliação do controle social aparecem nas abordagens de gestão social, ou governança local. Gestão social relaciona-se ao enfoque setorial (educação, saúde, renda...), envolvendo questões de planejamento, administração, direção e controle de órgãos públicos conjuntamente com organizações da sociedade, ou seja, é a gestão de políticas sociais ligadas principalmente ao combate de déficits sociais.

A gestão social, por sua vez, está ligada à noção de poder social que media as relações entre governo e sociedade, relações estas marcadas por alianças, cooperação e conflitos (JACOBI, 2009 apud MATOS; DIAS, 2013). Nesse sentido, o fortalecimento e a qualificação da participação social nos processos decisórios locais e seu diálogo com os níveis de governo e com as redes de influência tornam-se fundamentais para a construção dos novos moldes de gestão.

Isso porque a governança possui enfoque integral, resulta de redes de organizações públicas e privadas que internalizam uma função social e potencializam a ação e os ganhos coletivos, (ROVER, 2007). Assim, a gestão social pode servir como aprofundamento democrático e mecanismo de desenvolvimento, constituindo-se em um espaço político de interlocução de interesses. No entanto, para participar dessa negociação política, os atores sociais precisam se capacitar para a arte de negociar e se constituir como sujeitos do processo.

Putnam (2006) afirma que os dilemas da ação coletiva resultam da ausência dessa capacidade de negociação política, ou seja, ausência de capital social. Para constituição deste, os grupos institucionais e sociais precisam estabelecer relações de confiança recíproca, facilitando assim uma cooperação espontânea. Logo, as cadeias de relações sociais, ou seja, a estrutura social em que se insere o indivíduo deve se tornar um bem público.

Nesse contexto, a ampliação da participação política tem um efeito que vai além da governança de uma instituição. Ela contribui na formação de capital social e político, ou seja, qualifica a atuação das pessoas no jogo político (BUARQUE, 2008). Mas sem o papel educativo da participação política, todo esse processo pode resultar em uma ilusão da participação e a continuidade das forças clientelistas, no sentido do monopólio do poder pelas elites locais.

1.3 Estratégias de governança para o desenvolvimento de políticas públicas locais

As estratégias de governança para o desenvolvimento de políticas públicas locais estão relacionadas principalmente com ações descentralizadas de governo, intersetorialidade, parcerias entre diferentes organizações, e canais de participação social (CKAGNAZAROFF; ABREU, 2009). Vale ressaltar que apesar de se relatar as dificuldades e possibilidades práticas das referidas estratégias, dar-se-á ênfase, nesta sessão, ao processo de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão.

Com relação à estratégia de descentralização, por exemplo, as dificuldades estão relacionadas à ausência de transparência no trato do recurso público, à burocracia local, à baixa qualificação de recursos humanos, às contraditórias divisões de responsabilidades, à diminuição de elaboração de políticas por parte do poder central e a práticas negativas de influências políticas por parte do poder local (SILVA; MELO, 1996 apud CKAGNAZAROFF; ABREU, 2009). Já as potencialidades práticas estão vinculadas à ampliação dos canais de comunicação com a sociedade, como ocorre em processos de orçamento participativo, além de ser um canal para implementar ações de melhoria na dimensão de serviços de caráter intersetorial.

A intersetorialidade, entendida como a articulação de saberes e experiências no processo de planejamento, ações e avaliações, também pode apresentar problemas, na medida em que esses arranjos de redes entre diferentes atores sociais necessitam optar pela melhor abordagem, ou melhor, espaço de atuação e nesse momento, os conflitos podem emergir e se tornar um obstáculo à governança local. (JUNQUEIRA, 1998 apud CKAGNAZAROFF; ABREU, 2009). Nesse sentido, a potencialidade relaciona-se à amenização dos conflitos e à priorização da integração de diferentes demandas de forma a desenvolver políticas municipais articuladas nos diferentes setores de atuação.

Outro obstáculo às estratégias de governança refere-se às parcerias, entendidas como relação acordada entre organizações em um projeto de desenvolvimento. Do ponto de vista neoliberal, representa uma alternativa para a prestação de serviços públicos, mas do ponto de vista social, sinaliza a terceirização do que deveria ser usado com finalidades exclusivamente públicas (LEWIS, 2001 apud CKAGNAZAROFF; ABREU, 2009). Para garantir a integridade aos segmentos sociais, as parcerias, enquanto potencialidade e ação complementar necessária a uma boa governança, devem desenvolver um vínculo horizontal em direção à solução de interesses comuns.

Quanto aos canais de participação, tidos como potencialidades essenciais ao processo de governança, tornaram-se através dos conselhos setoriais, elementos fundamentais para as políticas públicas de educação, assistência, criança e adolescente e saúde (SANTOS JUNIOR et al., 2004 apud CKAGNAZAROFF; ABREU, 2009). No entanto, existem algumas dificuldades relacionadas principalmente com a interferência do poder público na seleção dos representantes dos conselhos e a incapacidade dos conselheiros em influenciar nas agendas de trabalho. Os segmentos sociais mais vulneráveis dificilmente têm suas demandas atendidas, pois na maioria das vezes, os conselhos são criados apenas para garantir recursos financeiros.

O mesmo autor argumenta ainda que o orçamento participativo também deveria representar oportunidade de participação cidadã na definição de prioridades e no uso de recursos públicos, mas enfrenta dificuldades na medida em que somente uma pequena percentagem do orçamento está sob discussão. Outro obstáculo é o difícil acesso do cidadão às informações necessárias para a discussão orçamentária. Geralmente esses problemas decorrem da desarticulação entre as ações planejadas e as decisões práticas sobre o orçamento municipal.

A década de 90 do século passado representou o momento de maior consciência política das classes populares sobre a importância da participação social nos processos de planejamento urbano (VILLAÇA, 1999). Entretanto, apesar da ampliação de conscientização, a participação política social apresenta limitações com relação às informações técnicas ou carência de instrumentos de envolvimento da comunidade no processo de elaboração, implementação e acompanhamento do planejamento.

Os elementos que contribuem para dificultar o sucesso das políticas públicas são principalmente: excessiva centralização administrativa dos processos decisórios; centralização financeira; fontes de financiamentos instáveis; dispersão institucional; deficiência ou falta de controle e de avaliação pela sociedade civil (MATIAS-PEREIRA, 2012). Há ainda a ausência de capacidade de gestão, que em seu conjunto configura a governança local, que é traduzida na competência da administração pública em realizar o desenvolvimento socioeconômico da população.

Conforme Castells (1998) apud Matias-Pereira (2012), ao contrário do que se esperava, a descentralização política advinda da reforma estatal e da exigência global não tem se mostrado capaz de diminuir as desigualdades políticas, econômicas, sociais e culturais expressas no aumento da exclusão humana e na degradação ambiental. Esse cenário exige uma postura baseada na participação social e na interferência política. Sem a participação

cidadã não haverá legitimidade nas intervenções estratégicas, e a democracia sem participação revela a fragilidade da descentralização.

De acordo com Rover (2007), a relevância dessa nova gestão institucional envolve principalmente a constituição da autonomia política dos cidadãos envolvidos, o controle das políticas públicas com base na participação social, bem como a integração organizacional de diferentes instituições públicas e da sociedade civil na busca pelo desenvolvimento local. Nesse sentido, a gestão deve dar lugar a governança local, pois enquanto a gestão tradicional baseia sua atuação em uma lógica de autoridade legal, a governança está baseada em tomadas de decisões a partir da coletividade e da pluralidade de atores.

Para Souza (2006), participação, embora importante, não se dá sem mecanismos que envolvem e instrumentalizam a comunidade. A população precisa ser capacitada para que possa participar dos debates de forma qualificada e não apenas legitimar as decisões tomadas pelos grupos que detém o poder. Qualquer experiência de participação popular que vá de encontro às instituições e grupos hegemônicos estará se desenvolvendo em um ambiente hostil. Essa compreensão é importante para que cada vez mais a sociedade civil busque subsídios para o enfrentamento da manutenção dos interesses dos grupos dominantes.

Todas as propostas mais alinhadas aos valores emergentes, como governança pública, coprodução e gestão social se identificam com os princípios democráticos. Esses modelos emergentes reconhecem que o interesse público deve ser pautado nos valores compartilhados (RÉUS, 2012). Assim, os conceitos de comunidade, sociedade civil, virtude cívica e participação tornam-se centrais para as estratégias de ação.

Como afirma Réus (2012), o novo modelo de promover o bem público carece de maior estrutura teórica, conceitual e metodológica. Além disso, as novas estratégias não pretendem reforçar os pressupostos neoliberais de substituição do Estado pela sociedade, mas sim promover novas formas de gerir o público com a participação de novos arranjos institucionais e um envolvimento mais amplo da sociedade.

Conforme o mesmo autor, quando o senso de participação institucional e social não existir, os governos e líderes políticos devem incentivar o trabalho de base para ação efetiva de atitudes comunitárias e cidadã. Os governos precisam incentivar a construção de conhecimentos e propor experiências sobre política, democracia, ética e sustentabilidade, pois o desenvolvimento territorial é proporcional ao aumento do capital humano, significando dizer que, através da educação cívica, os governos podem estimular uma responsabilidade cidadã.

Como enfatiza Moraes (2003), nos últimos anos, as políticas voltadas para o desenvolvimento territorial com espaços para participação da população passam a se constituir como estratégia para elevação da qualidade de vida das comunidades locais. Nesse caminho, a região dotada de maior conhecimento e pesquisa de capital humano e social terá maior potencial de dinamização e desenvolvimento. Dessa forma, esclarece Putnam (2006), fatores como tradições cívicas, capital social e práticas colaborativas têm papel decisivo nas explicações das diferenças regionais e no desempenho institucional, logo, onde há tradição comunitária o desenvolvimento regional é possível.

O referido autor relata ainda que a expressão “capital social” é uma utilização recente e está relacionada com a ampliação teórica do termo capital. Nos anos sessenta do século XX, a noção de capital humano se consolidou por diversos campos do conhecimento, culminando com a criação dos índices de desenvolvimento humano e, nos anos noventa do mesmo século, foi proposto o capital social relacionado à presença e à qualidade das relações de participação social. Nessa perspectiva, capital social significa a institucionalização da participação da comunidade no processo de desenvolvimento.

Como argumenta Putnam (2006), capital social relaciona-se à organização social, que contribui para aumentar a cooperação espontânea e eficiente na sociedade através principalmente de relações de confiança mútua, pois quanto mais elevado for o nível de confiança em uma comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. Nesse caminho, a confiança necessária para fomentar a cooperação não é cooperação cega, mas sim uma cooperação que parta do conhecimento prático, em que só se confia porque já se vivenciou as ações.

Conforme Castilhos (2001) apud Moraes (2003), a concepção de Putnam sobre capital social se limita a uma compreensão histórico e cultural. Ele atribui papel central ao capital social nas estratégias de desenvolvimento e não admite a criação ou formação de capital social em locais onde este seja ausente. Nessa perspectiva, o capital social é determinado exclusivamente pela disponibilidade de atributos culturais que existem em uma determinada sociedade.

Em contraposição, Moraes (2003) enfatiza que existem argumentos que defendem que o capital social não é influenciado somente por questões históricas e culturais, mas também por componentes sociais, onde os agentes da sociedade podem promover mudanças no processo de desenvolvimento, permitindo com isso a institucionalização de novas práticas sociais e culturais e a conseqüente formação de capital social.

Segundo Woolcock (1998) apud Moraes (2003), os três tipos de capital social mais citados na literatura internacional são: capital institucional, que descreve as relações sociais existentes entre sociedade civil e o Estado; capital extra-comunitário, que são as relações entre a comunidade e os grupos sociais e econômicos externos; e capital social comunitário, que corresponde às relações sociais organizadas de reciprocidade e confiança nas suas comunidades. Esses três tipos de relações sociais são fundamentais para as dimensões enraizamento, autonomia e capacidade cívica dos indivíduos nas relações sociais e consequentemente para a formação do capital social.

Para que a nova institucionalidade possibilite o planejamento com participação da população, Moraes (2003) afirma que serão necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade, com destaque para: qualidade e vontade política; organização popular; diálogo entre atores sociais. Estes mecanismos representam formas concretas de poder social, fazendo com que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na tomada de decisões.

Conforme Jacobi (2003), na América Latina a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores. No Brasil, por exemplo, as experiências democráticas, desde o início dos anos 1980, estão associadas à capacidade que os movimentos sociais tiveram em reivindicar a melhor distribuição de bens públicos e participar na formulação de políticas públicas. Esses novos arranjos participativos são reforçados a partir da Constituição de 1988. Na década de 1990, a participação social é institucionalizada dentro dos marcos das democracias representativas. Como reflexo, tivemos o fortalecimento democrático e a influência da sociedade nas decisões públicas.

De acordo com o mesmo autor, na última década, as formas de participação mais recorrentes estão centradas principalmente nos diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas – saúde, educação, assistência social – espaços públicos de participação paritária e deliberativa entre Estado e sociedade civil e nas experiências de Orçamento Participativo, em funcionamento em mais de 100 municípios do Brasil. Todas essas experiências representam mecanismos de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas.

Conforme Santos Junior; Queiroz; Azevedo (2004), a orientação central relacionada à criação e disseminação dos conselhos municipais é a busca da participação direta da sociedade na gestão municipal. Espera-se que sua constituição como nova arena política-administrativa venha reconfigurar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Em consequência, temos a constituição de novos padrões de gestão

democrática, capazes de estimular a sociedade a controlar os mecanismos e critérios do uso de recursos públicos.

Para Santos Junior; Queiroz; Azevedo (2004), os conselhos se transformam assim no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação, como participação da comunidade (capítulo da saúde, Inciso III; Art. 198); participação da população, (capítulo da assistência, Inciso II; Art. 204); e como gestão democrática do ensino público (capítulo da educação, Inciso VI; Art. 206). Além dessa representação legal, os conselhos são considerados como canais de participação mais expressivos da ação pública no plano local.

Jacobi (2003) afirma que apesar dos referidos conselhos gestores e das experiências de orçamento participativo representarem arranjos institucionais inovadores, a grande indagação está relacionada com a capacidade de traduzir-se em práticas inovadoras e efetiva democratização, pois pesquisas apontam que a relação entre Estado e sociedade tem sido afetada negativamente pela recusa do Estado em partilhar o poder de decisão, pela dificuldade de ampliar a participação, além da dependência em relação às autoridades municipais para estruturar a dinâmica de funcionamento democrático.

Para Jacobi (2003), o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos consultivos e deliberativos de meio ambiente, os comitês de bacias hidrográficas e as áreas de proteção ambiental representam espaços de participação social relacionados principalmente aos impactos ambientais e sociais e à articulação das entidades civis no plano local e internacional. Apesar das dificuldades de operacionalização, os comitês de bacias hidrográficas vinculam-se a um sistema inovador, por romper com práticas de planejamento tecnocrático e autoritário.

A possibilidade efetiva de práticas participativas estão relacionadas principalmente com a vontade política dos gestores, com a superação das assimetrias de informação e com a constituição de uma nova cultura de direitos (JACOBI, 2003). Porém, não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão criando conselhos, realizando audiências públicas, fóruns, mas, sobretudo garantir que a participação assuma um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições políticas e sociais e potencialize a ampliação da consciência e da organização social, de forma a preparar a população para reclamar seus direitos e também para exercer seus deveres e responsabilidades.

O princípio da gestão descentralizada e participativa ainda está no início e os entraves são significativos. Atualmente a população apresenta um desinteresse e uma frequente apatia à participação nesses órgãos, principalmente pelo restrito desenvolvimento de sua cidadania e

pelo descrédito nos políticos e nas instituições (JACOBI, 2003). Mesmo assim, a contribuição desses espaços deliberativos são fundamentais para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada e a ampliação dos mesmos favorece o desenvolvimento da capacidade de representação dos interesses da população e dá resposta pública às demandas sociais.

Souza (2006), ao discutir sobre os limites da participação popular, alega que o desafio mais amplo é a formação de sujeitos políticos e a constituição de uma memória de lutas. O risco maior corresponde ao momento em que a participação social passa a ser institucionalizada pelos canais de participação oficiais, pois corre-se o risco da complacência com o Estado ou cooptação pelo Estado. Por isso, toda experiência de autonomia individual e coletiva necessita inovar constantemente, ser continuamente reinventada, tanto nas estratégias e táticas quanto nas linguagens e nas significações.

Conforme Souza (2006) para se evitar a cooptação estrutural pelas forças do Estado, é preciso, por um lado, se organizar para jogar no campo do Estado, por outro, desenvolver, à revelia do Estado, formas de articulação em rede, combinando diferentes escalas de organização. Nesse contexto, pode ser uma opção legítima para a sociedade não somente o diálogo com o Estado, mas, também, o estabelecimento de esquemas de co-gestão, como o orçamento participativo e a exigência de acesso a fundos públicos. Que não haja, todavia, ilusão de que essa co-gestão será amistosa, pois trata-se do campo do Estado, que na maioria das vezes é incompatível com o projeto de autonomia da sociedade.

Nesse sentido, Souza (2006) afirma que o caminho mais seguro nas situações de co-gestão com o Estado é preservar uma margem de ação própria e não se deixar guiar pelo Estado ou pelos partidos. Deve-se olhar, preferencialmente, para a própria sociedade, para os movimentos sociais e suas organizações, por isso, a luta por autonomia deve fazer-se de forma consciente e organizada e, sempre que possível, independentemente do Estado.

Diante dessas distintas, mas interligadas referências conceituais, conclui-se que a estratégia de participação social, envolta por processos de constituição de confiança individual e coletiva e empoderamento social, são canais essenciais para a implementação de políticas públicas e práticas de boa governança, como veremos nos exemplos bem sucedidos de projetos de desenvolvimento local, objeto do próximo capítulo.

2 EXEMPLOS BEM SUCEDIDOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.1 Experiências de gestão municipal

A partir da Constituição de 1988, começaram a chamar atenção as novas soluções que os gestores municipais encontraram para atender as diversas demandas da população. Essas experiências de gestão pública procuravam desencadear mecanismos que favorecessem a inclusão de parcelas da população que sempre estiveram excluídas de bens básicos e tornar transparente a gestão pública, implementando mecanismos de participação na elaboração e decisão da política (OLIVEIRA, 2001). Constatava-se que essas experiências inovadoras promoviam a melhoria da qualidade de vida e aprofundavam a democracia.

A experiência de orçamento com participação popular em Santo André, Estado de São Paulo, indicada por Nogueira; Simões Junior; Almeida (1992) representa um dentre muitos exemplos bem sucedidos na área da gestão pública municipal. A experiência do governo de Santo André estabelece uma nova forma de procedimento na escolha das prioridades administrativas. O intuito é informar à sociedade sobre o processo de elaboração, realização e participação no orçamento público a partir de cinco fases principais:

A fase interna, quando se define o orçamento preliminar com informações sobre seus limites e sobre as competências das esferas de poder; a fase pública, quando o orçamento preliminar é submetido à discussão com a população através de plenárias setoriais e reuniões temáticas, com espaço para que os representantes da comunidade escolham as prioridades; a fase de ajuste, que reúne as sistematizações das reuniões setoriais para o ajustamento do orçamento e a elaboração do projeto-de-lei; a fase legislativa, que é a tramitação e aprovação do projeto-de-lei na Câmara Municipal; a fase final, quando presta-se contas à sociedade de todas as reivindicações que foram incorporadas ao orçamento.

Mesmo com as críticas, falhas e dificuldades, o processo de orçamento com participação popular criou uma referência para a política de inversão de prioridades, procurando entender o que a população realmente deseja e espera do poder público (NOGUEIRA; SIMÕES JUNIOR; ALMEIDA, 1992). De forma geral, a experiência citada indica que com vontade política, transparência, monitoramento e avaliação os principais problemas podem ser discutidos, solucionados ou amenizados de acordo com a participação e voz da sociedade.

Oliveira (2001) afirma que órgãos como o Instituto Pólis e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), tomaram conhecimento destas diversas iniciativas inovadoras em gestão pública municipal e, com apoio do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), elaboraram um projeto conjunto e passaram a sistematizar e divulgar tais experiências, através de diversas publicações impressas ou disponibilizadas na internet.

Há cerca de quatro mil experiências descritas sobre soluções encontradas para enfrentar problemas da administração pública municipal (OLIVEIRA, 2001). Espera-se que os que assumem cargos executivos ou legislativos nos mais de 5500 municípios brasileiros, bem como as lideranças sociais e os pesquisadores interessados na questão municipal, possam aproveitar tais experiências para propor e implementar novas formas de gerir políticas públicas municipais.

Informa Oliveira (2001) que o sucesso das referidas publicações levou o Instituto Pólis e a Fundação Friedrich Ebert a criarem um boletim mensal. Foi assim que em dezembro de 1993 nascia o Boletim DICAS – ideias para ação municipal. O objetivo era apresentar, de forma didática e simples, experiências ou propostas bem sucedidas de políticas públicas que pudessem servir de base para as formações e ações de prefeitos, vereadores, lideranças municipais, servidores públicos e conselheiros.

O intuito central segundo Oliveira (2001) era munir principalmente as diversas organizações da sociedade civil de proposições de políticas alternativas àquelas tradicionalmente praticadas pelos governos. Como resultado, o BNDES apoiou a produção e distribuição de uma coletânea com 120 Dicas. O livro foi enviado para todas as prefeituras do país, tendo ultrapassado a tiragem de 20 mil exemplares.

Em um livro intitulado “Experiências inovadoras de Gestão Municipal”, Nogueira; Simões Junior; Almeida (1992) exemplifica as referidas publicações do Instituto Pólis, enfatiza que mesmo em meio a uma conjuntura recessiva, em que as prefeituras encontram-se com a capacidade de investimento comprometida, com seus equipamentos e serviços sucateados, com as relações deterioradas, o que se vê é a reação de muitos municípios diante da crise, que contando com a participação popular, passaram a orientar ações para áreas de saúde, educação, transporte coletivo, moradia.

Como afirma Nogueira; Simões Junior; Almeida (1992), em vários desses municípios os indicadores antes negativos se elevaram, atestando a eficácia da implementação destas políticas. As mudanças no perfil destas prefeituras são evidentes. A maioria delas passou por reformas tributárias, políticas e organizacionais, além do fortalecimento dos atores coletivos e

das entidades sociais, com estímulo à participação autônoma. Evidentemente, tudo isso não se concretizou sem que ocorressem conflitos políticos dentro da administração pública, o que é normal para um processo democrático.

De acordo com Oliveira (2001), embora o Boletim DICAS tenha sido bem recebido, uma das dificuldades encontradas ao longo dos anos é a captação de novas experiências inovadoras. O grande problema relaciona-se aos registros das experiências por parte das prefeituras, pois as mesmas não priorizam a sistematização, avaliação, reflexão e divulgação das políticas públicas desenvolvidas. Geralmente o final de cada mandato de um gestor municipal significa dispersão da equipe e conseqüentemente perda da memória das realizações e dificuldades enfrentadas nos quatro anos de trabalhos.

Em 1996, a EAESP/FGV, numa iniciativa conjunta com a Fundação Ford, criou o Programa Gestão Pública e Cidadania (IPGP) para premiar experiências inovadoras em gestão pública local. Através de um Comitê Técnico, formado por representantes de diversas instituições, são premiadas experiências com mais de um ano de efetivo funcionamento, que levem à melhoria na qualidade dos serviços e promovam impactos na construção da cidadania (OLIVEIRA, 2001). As premiações permitem dar visibilidade às boas práticas, possibilitando a conquista do apoio financeiro para a sustentabilidade das políticas ou programas.

Segundo Oliveira (2001), no decorrer dos anos 90 do século anterior, outras iniciativas foram surgindo em resposta às velhas formas de gerir o que é público, como por exemplo, a rede de banco de dados, que funciona como um anel na internet permitindo o acesso às novas e diversas iniciativas de gestão pública, através do endereço eletrônico: <http://www.web-brasil.com/gestaolocal>. As descritas formas de divulgação de experiências inovadoras servem como estímulo e referência para a elaboração de novas soluções em políticas públicas, pois provoca os governantes a procurarem diferentes respostas para os problemas locais.

Além das especificidades ligadas a essas experiências tidas como inovadoras, existem as produções teóricas, conceituais e práticas mais amplas que a gestão, que se preocupam em analisar todo um arcabouço institucional relacionado à boa governança pública de desenvolvimento local. É nesse contexto que passaremos a analisar exemplos positivos de municípios ou consórcios de municípios que representam o sucesso de experiências locais.

2.2 Governança pública de desenvolvimento local a nível mundial

Segundo Barquero (2002), o exemplo mais inovador de desenvolvimento endógeno foi o da Itália, onde foram criadas as condições para que as comunidades locais empreendessem

ações de difusão de inovação e acesso a serviços estratégicos ao desenvolvimento. Representou uma inovação em termos de suporte público aos processos de reestruturação produtiva italiana. Nos países europeus as iniciativas locais passaram a ocorrer tanto em países industrializados como nos países em desenvolvimento

Oliveira (2001) reafirma que em escala mundial, a experiência mais bem sucedida de desenvolvimento local deu-se na Itália no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Tratava-se de experiências e processos de disputa hegemônica frente às formações feudais. Foram desenvolvidos efetivos governos locais cujo resultado do ponto de vista da acumulação de bem-estar e qualidade de vida foram incontestáveis. No entanto, do ponto de vista político, as formas de governo democrático foram contraditórias, na medida em que o bem-estar operou um deslocamento dos eleitores para a direita, dissolvendo a esquerda italiana e conseqüentemente, a experiência de participação e concentração de conflito.

Para o autor em questão, pode até parecer que o importante é a satisfação do cidadão e o direito criado, pouco importando a dissolução dos partidos de esquerda, mas é no mínimo preocupante, já que os processos de desregulamentação ameaçam a própria cidadania e os direitos por ela constituídos. Mesmo contraditório, o processo de desenvolvimento italiano é um forte exemplo de governo regional por representar um novo modo de fazer política, por criar novas institucionalidades representativas nos Estados-Nação do Ocidente e por buscar compreender se as mudanças nas instituições formais induzem mudanças no comportamento político.

Conforme Putnam (2006), após vinte anos de pesquisa regional, uma das mais importantes lições tiradas da experiência italiana relaciona-se ao forte indício de que a reforma regional influenciou significativamente a política local na Itália. Atualmente o papel do governo subnacional nas principais questões públicas é bem mais importante, as novas instituições enraizaram-se, ganharam autonomia e o apoio da sociedade e o governo adquiriu novas competências políticas e profissionais.

Mas qual o balanço disso tudo é o que questiona Putnam (2006). Do lado positivo, as novas instituições estão mais perto do povo, da realidade regional e conseqüentemente das demandas da população. Do lado negativo, cabe destacar dois pontos: primeiro, a eficiência administrativa propagada não se concretizou; segundo, e talvez mais importante, a reforma regional parece ter agravado as disparidades entre norte (região mais desenvolvida e com melhor desempenho) e sul (região mais atrasada, com os mais graves problemas e pior desempenho).

A eficiência institucional em geral varia coerentemente de uma região para outra. Assim, certas regiões são mais bem governadas do que outras, mesmo quando possuem a mesma estrutura e contam com os mesmos recursos jurídicos e financeiros (PUTNAM, 2006). Nessa perspectiva, questiona-se: O que explica essa diferença no desempenho institucional? Há várias possibilidades, mas nos concentraremos em duas: modernidade socioeconômica e comunidade cívica.

A modernidade socioeconômica relaciona-se à multiplicação da capacidade de infraestrutura, socioeconômica e tecnológica. Essa modernidade está de alguma forma ligada ao bom desempenho das instituições públicas, pois as regiões mais modernas geralmente apresentam maior eficiência de governo (PUTNAM, 2006). As autoridades centrais geralmente alocam verbas que favorecem as regiões mais pobres, contudo essa redistribuição fiscal não basta para compensar as enormes diferenças regionais e nem para tornar o desempenho de determinados governos superiores.

A comunidade cívica representa a participação cidadã nos negócios públicos com base no interesse e devoção pelas causas públicas e pelo bem. Implica ainda direitos e deveres iguais para todos, onde as relações são horizontais, de reciprocidade e cooperação (PUTNAM, 2006). A comunidade cívica não está livre de conflitos, mas a confiança mútua, o senso de responsabilidade comum e as estruturas sociais de cooperação necessitam ser difundidas. Em suma, quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo.

Como informa Barquero (2002), nos anos de 1990 as iniciativas locais ganham força também na América Latina. A título de exemplo, veja-se o caso de Rafaela, cidade Argentina. No início de 1990, em um contexto de deterioração da capacidade produtiva, determinado principalmente pela abertura da economia ao mercado externo, buscou-se como alternativa para a crise estabelecida a formulação de um Plano Estratégico e ações com bases de atuação no desenvolvimento local.

O objetivo do referido plano foi fortalecer Rafaela, através principalmente de um núcleo de capacitação e de tecnologia, desenvolvimento de empresas locais, difusão de inovação, cooperação entre empresas, aumento da internacionalização das pequenas empresas, fomento da pesquisa e tecnologia, assistência técnica, acompanhamento das transformações locais, desenvolvimento institucional e fortalecimento da administração da cidade (BARQUERO, 2002). Essas ações foram fundamentais para a consolidação das redes institucionais, para o aumento da competitividade do mercado e para o impulsionamento do processo de desenvolvimento.

As referidas ações devem, por sua vez, estar direcionadas à expansão dos equipamentos públicos, à reestruturação produtiva e articulação com o sistema econômico internacional, à proliferação de parques tecnológicos, com atividades de alta tecnologia, de controle de qualidade, assistência técnica, difusão de informação e à formação de recursos humanos e fortalecimento da capacidade de cooperação, com bases na confiança mútua, na autonomia e nas relações informais e menos burocráticas.

Outro exemplo bem sucedido de governança pública de desenvolvimento local é o Projeto de Desenvolvimento Rural da Serra Cuchumatanes, ao Norte da Guatemala. Em um contexto de pobreza, deu-se início a um projeto que pretendia contribuir com o desenvolvimento sustentável, a partir do aumento da produção e capacidade produtiva (BARQUERO, 2002). A iniciativa da administração pública local baseou-se em um processo de descentralização, no qual a população passou a liderar o desenvolvimento de seu próprio território.

Foi nesse contexto que o Ministério da Agricultura criou um entorno favorável ao desenvolvimento rural sustentável, que pretendia melhorar a vida da população local, além de aumentar a produção e organização social (BARQUERO, 2002). A estratégia foi inicialmente, de cima para baixo, mas progressivamente converteu-se em um projeto de desenvolvimento endógeno com base na diversificação da produção, fortalecimento competitivo, economia de mercado, desenvolvimento de recursos empresariais locais, constituição de cooperativas e associações, formação de recursos humanos, inovações no processo produtivo, abertura dos mercados e melhoria da comercialização dos produtos locais.

O financiamento do projeto foi operacionalizado pela concessão de créditos individuais ou coletivos, que possuem como exigência básica autogestão, poupança, compromisso e baixas taxas de juros (BARQUERO, 2002). Outra característica do projeto está na descentralização dos serviços, dos planos de trabalho, da alocação de recursos, dos convênios firmados entre o Estado e as organizações formais e produtivas, da constituição do Comitê do usuário e das associações de produtores agrícolas.

Em consequência, a região da Serra Cuchumatanes, antes caracterizada pela generalização da pobreza, a partir de mudanças progressivas e endógenas, converteu-se em uma região de crescimento econômico, organização social e de desenvolvimento local (BARQUERO, 2002). Vale dizer que todas as estratégias utilizadas necessitaram do apoio público para a continuidade do processo, que foi fundamental para a sustentabilidade das mudanças e para o não retorno às políticas assistencialistas.

As citadas experiências de desenvolvimento local na Itália, em Rafaela, na Argentina e na Serra Cuchumatanes, na Guatemala, apesar de assumirem formas diferentes em cada território, todas partiram de momentos de crise e de intenso processo de aprendizagem diante de fenômenos como a reestruturação produtiva, institucional, organizacional, cultural e social. No geral, como se pode perceber o novo enfoque propõe o desenvolvimento do território a partir das potencialidades locais, sem abrir mão dos fatores externos, mas priorizando a cultura produtiva e tecnológica do local, além de uma administração descentralizada e mais democrática.

2.3 Governança pública de projetos de desenvolvimento local: exemplos bem sucedidos no Brasil

A crise na região do ABC paulista na década de 1980 estava vinculada principalmente à perda da competitividade, baixa qualificação dos recursos humanos, limitada capacidade empresarial, organizacional e de inovação (SCOTT, 2000 apud BARQUERO, 2002). Em resposta a esse contexto de crise, foi criado em 1990 um consórcio institucional envolvendo o governo paulista, grandes e pequenas empresas, associações profissionais, comerciantes, sindicatos, representantes da sociedade civil e universidades. Todos unidos em torno de um modelo alternativo de crescimento.

O intuito central do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC paulista era de contribuir com o processo de reestruturação produtiva, melhorias na oferta de emprego e no nível de vida da população (LEITE, 2000 apud BARQUERO, 2002). O alto grau de organização da sociedade civil foi fundamental nesse processo de desenvolvimento, pois essa organização abriu espaços de negociações e acordos econômicos e sociais. As principais características desse novo modelo de desenvolvimento incluem alternativas de crescimento com bases na qualificação de recursos humanos e nas inovações tecnológicas e institucionais, na diversificação de serviços e nas atividades de lazer, saúde, cultura e meio ambiente.

Como indica Barquero (2002), as ações adotadas para o desenvolvimento da região envolveram: criação de novas empresas; melhoria da capacidade empresarial e organizacional; criação do Fundo de Aval para o financiamento de pequenas e micro-empresas; revitalização de atividades como movelaria; modernização tecnológica; criação do centro de pesquisa e desenvolvimento em articulação com as universidades da região; integração do projeto de desenvolvimento com o tecido produtivo regional; constituição de

planos e centros públicos de qualificação profissional; melhoria das escolas técnicas; montagem de um banco de dados sobre a região; e a realização de marketing regional.

Argumenta Cruz (2010) que os consórcios intermunicipais são alternativas encontradas pelos municípios para trabalhar de forma articulada questões que transcendem o território, que são de interesses comuns. Servem como alternativa para viabilizar os serviços e racionalizar o planejamento das ações municipais. Essa união pode se dar de forma temporária ou permanente e se formar por meio de municípios de uma mesma região ou microrregião, ou, ainda, por esferas de governo. Os mais frequentes são os intermunicipais e a maior concentração desses arranjos está na região sul e sudeste do país.

Conforme Guerreiro; Monteiro; Nanni (2009), foram as discussões em torno dos consórcios intermunicipais e os Arranjos Produtivos Locais (APL) e Parque Tecnológico que tornaram Santos uma cidade de referência na aplicação da governança participativa e democrática. A Prefeitura Municipal, a sociedade civil organizada, as Associações Comerciais, as indústrias, os Sindicatos, o SEBRAE e as Agências Metropolitanas uniram esforços empresariais, técnicos e econômicos para promover as potencialidades locais. Dessa maneira, a vocação econômica foi redimensionada e ampliada para promover as potencialidades regionais da Baixada Santista de forma integrada e sustentável.

A partir de uma pesquisa sobre a região identificou-se que, dentre os nove municípios que congregam a Baixada Santista, Santos é a cidade polo devido ao alto fornecimento de serviços para os demais municípios, e Cubatão, polo industrial, pela grande concentração de indústria no referido território (GUERREIRO; MONTEIRO; NANNI, 2009). Percebeu-se que mais da metade das empresas em Santos prepara, operacionaliza e revisa o Planejamento Estratégico, o Planejamento Estratégico comercial e os Planos de Negócios. Por fim, identificou-se ainda que o papel da sociedade civil organizada atende satisfatoriamente o vetor operacional do desenvolvimento, o que torna o APL santista um exemplo de democracia e sustentabilidade.

Para Marine; Falcão - Martins (2012), o município paranaense que compõe a região metropolitana de Curitiba, São José dos Pinhais, também é um exemplo bem sucedido de governança no Brasil. No referido município a administração pública está implantando um modelo de gestão orientada para resultados. Logo, integra múltiplas perspectivas: construção de uma agenda estratégica; alinhamento das estruturas implementadoras; e a construção de um sistema de monitoramento e avaliação.

São José dos Pinhais é um município de médio porte do Estado do Paraná, integrante da região metropolitana de Curitiba. Apresenta franco desenvolvimento econômico e

crescimento populacional expressivo e heterogeneidade geográfica. Mais de 80% de seu território é constituído de área rural. Além disso, a cidade se configura como um importante cruzamento rodoviário do sul do país (MARINE; FALCÃO - MARTINS, 2012). Para lidar com os desafios impostos por esse elevado crescimento populacional e econômico, a prefeitura tem ampliado sua capacidade de implementação de políticas públicas, visando eficiência e economicidade.

O projeto teórico-empírico conhecido por gestão matricial de resultados representa um modelo de governança que busca dinâmica, abrangência e multidimensionalidade. Preconiza um cruzamento de elementos estratégicos com elementos estruturais sob contínuo processo de desenvolvimento, monitoramento e avaliação (MARINE; FALCÃO - MARTINS, 2012). Um trabalho como esse exige uma modernização de gestão pública municipal e deve levar em consideração o contexto de atuação, as experiências de modernização organizacional, o perfil dos gestores e da equipe de trabalho e o tempo desejado para a implementação das ações.

Conforme Marine; Falcão - Martins (2012), a agenda estratégica para a implementação da gestão para resultados envolveu um plano contendo missão, visão, valores, mapa estratégico e cadeia de valor; diretrizes para uma política de gestão de pessoas; arquitetura organizacional; monitoramento e avaliação da política de desenvolvimento. O objetivo é impactar na qualidade dos serviços públicos, na integração organizacional, eficiência das operações e assegurar uma boa gestão estratégica, capaz de conduzir a relevantes resultados para os cidadãos e para a administração pública municipal.

Por fim, para consolidar a qualidade das análises da gestão por resultados, a prefeitura criou uma unidade central para monitorar e avaliar esforços e resultados, consolidando, dessa maneira, a qualidade da análise e a credibilidade das informações (MARINE; FALCÃO - MARTINS, 2012). Sendo assim, tanto o arranjo institucional quanto a central de resultados representam uma interlocução estratégica de vital importância para a gestão e conseqüentemente para o oferecimento de serviços de cunho efetivo, eficaz e eficiente para o município de São José dos Pinhais.

A Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local da cidade de Porto Alegre - RS em 2011 também ressalta o bom exemplo de governança. Ao longo das últimas três décadas a referida capital começou a construir uma genuína experiência de democracia local, tornando-a referência mundial de democracia participativa. É um processo que se fundamenta em redes de associações de moradores que se organizam para defender direitos e condições de vida digna.

Com base na Constituição Federal de 1988, Porto Alegre começou a organizar a partir de 1989 o orçamento participativo, os Conselhos de Políticas Públicas, os Conselhos Tutelares, as Redes de Proteção à Criança e ao Adolescente, os Fóruns de Planejamento e, mais recentemente, a Rede de Governança Local e os Fóruns de Segurança e Cidadania (PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2011). Esse sistema de participação democrática foi aos poucos definindo diretrizes para o aperfeiçoamento político, administrativo e urbano da cidade.

A partir de 1999, Porto Alegre passa a sediar o Fórum Internacional de Software Livre (FISL); Em seguida o Fórum Social Mundial em 2001; a Conferência Internacional sobre a Água em 2011; o 10º Congresso Mundial da Rede Metrôpoles e Saneamento ainda em 2011; e a Conferência Internacional dos Observatórios Locais de Democracia Participativa em 2012, (PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2011). É justamente essa rede de participação democrática que torna Porto Alegre reconhecida mundialmente como cidade participativa. Vale ressaltar que a cidade possui um ambiente social e político propício às experiências democráticas e cidadãs.

É nesse contexto que as associações de moradores desenvolveram os Conselhos Populares e o orçamento participativo, os quais possuem como base a participação direta da população na aplicação dos recursos públicos. Essas experiências vêm perdurando e sobrevivendo, independente de mandatos ou políticas de governo (PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2011). Ao lado dessas iniciativas democráticas, constituíram um processo de descentralização política e administrativa de gestão governamental.

A partir de 2005, Porto Alegre experimenta um novo processo de inovação política e administrativa denominado de Governança Solidária Local (PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2011). O mesmo envolve a realização de programas de governo finalísticos e uma nova rede de participação democrática dedicada ao desenvolvimento do capital social. As inovações estão ligadas principalmente às ações de qualificação dos serviços públicos, fortalecimento da democracia local e à melhoria do atendimento direto ao cidadão.

O novo modelo de gestão baseia-se na transversalidade. A estratégia é utilizar a metodologia sistêmica e transversal no processo de integração com as comunidades locais, na solução dos problemas e na sistematização e monitoramento do planejamento estratégico (PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2011). O intuito dessa nova forma de gestão é priorizar os bairros como território de

identidade, cabendo aos seus agentes definir metas, articular, monitorar e promover ações relacionadas aos objetivos almejados.

As maiores universidades de Porto Alegre assumem a sistematização das demandas populares dos bairros e a partir daí formulam diretrizes para quatro eixos temáticos de desenvolvimento da cidade: o urbano e ambiental, o econômico, o humano e o da cidadania (PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2011). Para o desenvolvimento dos referidos eixos a internet é um dos principais canais de mobilização social local, pois através da plataforma colaborativa portoalegre.cc, os cidadãos são estimulados a transformar sua própria realidade.

Essas experiências de colaboração em rede de governança, tanto presencial quanto pela internet cria maiores possibilidades de inovação e flexibilização da vida das pessoas no espaço público (PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 2011). Assim, abre-se caminho para a interatividade plena, livre, aberta e sem controle que, baseada em valores de territorialidade, transversalidade e transparência, refletem importantes implicações no desenvolvimento do modelo de gestão e governança da Prefeitura de Porto Alegre.

Apesar das diferenças e especificidades de cada exemplo de boa governança, um traço comum e marcante na trajetória dos projetos de desenvolvimento local reside na ênfase dada à ação direta dos agentes locais no planejamento e na gestão do desenvolvimento. Em consequência os exemplos de boa governança citados neste trabalho servirão como referência para um dos objetivos centrais do próximo capítulo, que é analisar os planos locais de desenvolvimento no município de Breves e sua relação com as demandas da sociedade e com a participação da comunidade nos processos de constituição das políticas públicas locais.

3 GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE BREVES – 2000-2015

3.1 Metodologia

A metodologia definiu todas as etapas percorridas para o alcance dos resultados da pesquisa, correspondendo aos seguintes componentes: método de abordagem, métodos de procedimento, técnicas, delimitação do universo da pesquisa e tipo de amostragem. De posse dos dados, descreve as fases da seleção, codificação, tabulação, análise, interpretação e conclusão dos mesmos.

Com intuito de chegar a prováveis conclusões relacionadas à problemática que questiona: “Qual a relação entre a governança dos planos de desenvolvimento local e a não efetividade de políticas públicas para o Município de Breves?” Utilizou-se o método de abordagem indutivo, partindo da particularidade dos planos de desenvolvimento local para entender a governança de políticas públicas no Município de Breves. “Nesse método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles [...]” (GIL, 2008, p. 10).

Como os métodos de procedimentos representam as etapas mais concretas da investigação, optou-se pelo método estatístico, que é um processo que permite constatar se as observações simplificadas possuem relações entre si. O papel do método estatístico é fornecer uma descrição quantitativa da sociedade (MARCONI; LAKATOS, 2003). Assim, os dados coletados relacionados à governança dos planos locais foram submetidos a termos quantitativos e a manipulações estatísticas com a finalidade comprovar a hipótese levantada.

As técnicas correspondem à parte prática da coleta de dados e apresentam duas divisões: documentação indireta, abrangendo a pesquisa documental e bibliográfica e documental direta relacionada a pesquisa de campo (MARCONI; LAKATOS, 2003). Na presente dissertação, as técnicas adotadas foram a pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros, dissertações, artigos científicos, e a pesquisa documental, baseada em leis, regulamentos, planos, indicadores, índices. Quanto à pesquisa de campo, optou-se pela entrevista semiestruturada e aplicação de questionários fechados.

A delimitação do universo representa a descrição da população que participará da pesquisa, ou seja, que pessoas ou coisas, fenômenos etc. que serão pesquisados (MARCONI; LAKATOS, 2003). As entrevistas, por exemplo, destinaram-se aos técnicos responsáveis pelo

Plano Diretor (nominado no texto como Entrevistado 1) e do Plano Plurianual (nominado no texto como Entrevistado 2). Também foram entrevistados uma técnica da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (nominado no texto como Entrevistado 3), um professor representante dos movimentos sindicais (nominado no texto como Entrevistado 4), um professor representante dos conselhos setoriais (nominado no texto como Entrevistado 5) e uma líder religiosa representante dos movimentos sociais (nominado no texto como Entrevistado 6).

Estavam previstas ainda entrevistas semiestruturadas com os dois prefeitos que assumiram o município no período em estudo (2000 a 2015), porém, apesar da entrega com antecedência de documentos que solicitavam o agendamento das entrevistas, não houve resposta ou mesmo justificativa por parte dos referidos gestores e/ou de suas assessorias quanto à não realização da entrevista.

Quanto ao tipo de amostragem, Marconi; Lakatos (2003) afirma que representa uma parcela do universo da pesquisa. Nesse caminho, torna-se necessário investigar que parte da população poderá ser considerada representativa para poder inferir, mais legitimamente possível, os resultados, por isso, deve-se escolher uma parcela mais próxima possível do todo. No processo de amostragem existem duas divisões: a não-probabilista e a probabilista. A primeira não possui escolha aleatória e sim de tipo intencional; a segunda baseia-se na escolha aleatória dos pesquisados e permite o tratamento estatístico.

Nessa perspectiva, os questionários foram aplicados com todos os gestores das secretarias municipais, bem como a 397 (trezentos e noventa e sete) municípios. Esse número de municípios é resultado da amostra probabilística aleatória simples e consequentemente do cálculo do erro máximo admitido que é de 5%. Nesse contexto, para definição amostral utilizou-se como número mínimo pessoas de 10 (dez) anos ou mais economicamente ativas no Município de Breves – 33.058 (trinta e três mil e cinquenta e oito) – (IBGE, 2010) e número total de habitantes – 92.860 (noventa e oito mil oitocentos e sessenta) – (IBGE, 2010). E para o cálculo da amostra a fórmula:

$$n = \frac{N \times n_0}{N \times n_0}$$

Em que: n: é o número mínimo da amostra;

N refere-se ao número da população;

n₀ representa a primeira aproximação do tamanho amostral;

n₀ = 1/ε², sendo ε = 5%, que é o erro máximo admitido.

A aplicação dos questionários se desenvolveu de forma equivalente em todos os bairros do meio urbano do município, quais sejam: Centro, Cidade Nova I, Cidade Nova II, Cajual, Aeroporto, Nova Breves, Riacho Doce, Castanheira, Jardim Tropical, Santa Cruz, e em todos os distritos que compõem o meio rural: Sede, Antônio Lemos, Curumum e São Miguel dos Macacos.

Após a coleta dos dados, os mesmos passaram por seleção, codificação e tabulação. No processo de seleção foram detectadas as falhas para evitar informações confusas, distorcidas, incompletas que poderiam prejudicar o resultado da pesquisa. No momento da codificação, os dados foram categorizados e contados para facilitar a tabulação. Por fim, os dados passaram pela fase de tabulação e, a partir daí, foram dispostos em tabelas e gráficos para facilitar a sintetização, compreensão e interpretação.

Organizou-se os mesmos da seguinte forma: os dados provenientes de documentações indiretas como a pesquisa bibliográfica e documental deram base aos fundamentos teóricos e conceituais da pesquisa e os dados dos técnicos responsáveis pelos planos municipais e dos representantes dos canais de participação social foram sistematizados para a análise dos resultados, mas não foram tabulados devido a subjetividade das respostas; já os dados dos municípios e dos gestores das secretarias municipais, através do *software Excel 2010*, foram organizados em tabelas e gráficos, de forma a facilitar a leitura do conteúdo e dos resultados da pesquisa.

Depois de manipulados, os dados foram analisados e interpretados. Como afirma Marconi; Lakatos (2003), são duas atividades distintas, mas estritamente relacionadas e representam a fase central da pesquisa, pois, apesar da importância dos dados, é a eficácia da análise e da interpretação que determina o valor da pesquisa. Através da análise tentou-se evidenciar a confirmação ou não da hipótese levantada. E a partir da interpretação tentou-se verificar se os objetivos propostos foram esclarecidos.

A última fase da pesquisa vinculou-se às conclusões, que representaram a síntese dos principais resultados obtidos, a relação entre teoria e prática e a resposta a hipótese levantada. Além disso, buscou-se finalizar com recomendações, de ordem prática, ou seja, de intervenções pertinentes à governança dos planos de desenvolvimento local no Município de Breves.

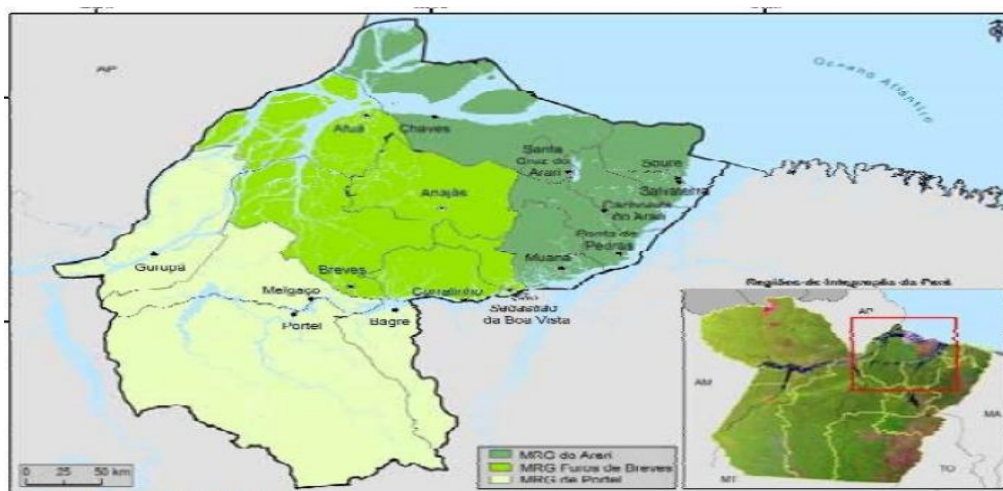
3.2 Características do Município de Breves

Antes de referenciar a governança dos planos de desenvolvimento local, é importante enfatizar algumas características do Município de Breves, que justificam o estudo em questão.

As ilustrações e os referenciais teóricos servirão principalmente para a identificação visual e teórica dos aspectos localizacionais, populacionais, limites geográficos, extensão territorial, transporte, energia, água, moradia, instalações sanitárias e solo.

O município de Breves, como ilustra o mapa 1, localiza-se ao sudoeste da Ilha de Marajó (atualmente denominada também de Região de Integração do Marajó (RIM)), no estado do Pará. A população até 2010 era de 92.860 habitantes, distribuídos nas Zonas Urbana e Rural sendo, portanto, a maior e principal cidade da ilha de Marajó. Por essa razão, a cidade é reconhecida pelo título “Capital das Ilhas”. Limita-se geograficamente com os seguintes municípios: Afuá e Anajás (ao Norte); Melgaço (ao Sul); Anajás, Curralinho e São Sebastião da Boa Vista (a Leste); Melgaço e Gurupá (a Oeste) (IBGE, 2016).

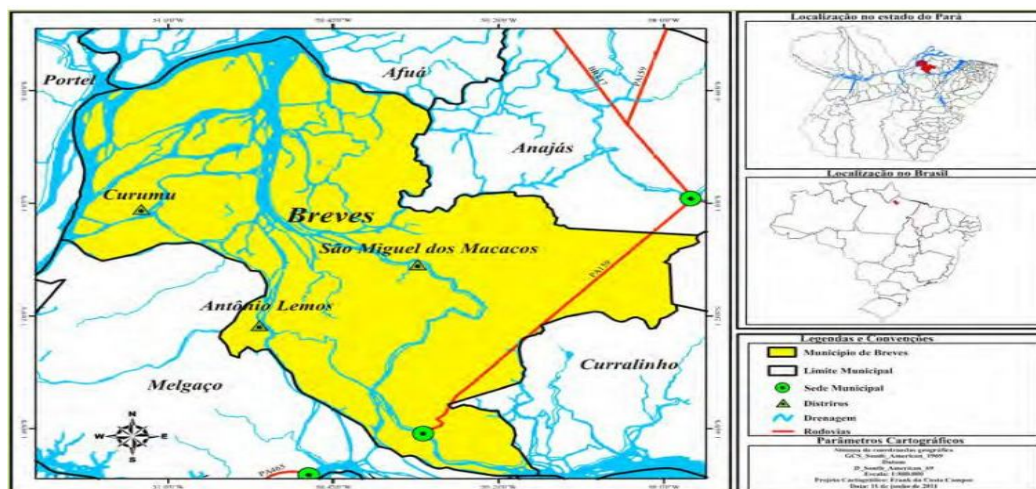
Mapa 1 - Ilha de Marajó, Estado do Pará.



Fonte: Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (2007).

Segundo o Diagnóstico Socioeconômico do Município de Breves (2010), dentre os municípios do Marajó, Breves é o maior município da região, com extensão territorial de 9.527,6 km². Como indica o mapa 2, constitui-se de 04 distritos: Sede, Antônio Lemos, Curumum e São Miguel dos Macacos. O distrito Sede representa o centro comercial das riquezas produzidas e comercializadas na região, desde a borracha, o arroz de várzea, a madeira e o palmito do açaí. Entretanto, dadas às transformações e crises cíclicas, tem-se como reflexo as alterações na sua posição de cidade centralizadora e comercializadora de fluxos.

Mapa 2 - Localização de Breves - Pará e seus Distritos.



Fonte: Lopes (2013).

Na cidade existe uma estação hidroviária e um campo de pouso. A única forma de transporte intermunicipal são barcos e navios de empresas privadas que fazem linhas diárias com municípios vizinhos, com a capital do estado e com outros estados. Os aviões não fazem linhas diárias, pois funcionam a partir dos fretes privados. Além disso, o município não dispõe de transporte coletivo (IBGE, 2016).

Quanto aos aspectos estruturais, no meio urbano, apenas 93% da população possui energia elétrica; os demais utilizam ligações clandestinas. Na área rural, 34% dispõem de energia fornecida pela Rede CELPA, 53% recebem energia elétrica fornecida através de geradores próprios ou da comunidade, movidos a óleo diesel que, devido ao custo elevado, reduz a disponibilização de eletricidade a poucas horas diárias, 13% recebem energia elétrica de geradores de empresas particulares nas vilas, perfazendo um total de 75% da população que de alguma forma dispõe de energia elétrica (BREVES. Diagnóstico Socioeconômico do Município, 2010).

A água é de coloração enferrujada e possui cheiro desagradável. Menos da metade das residências recebem água encanada. Na área urbana apenas 37% da água consumida pelas famílias é oriunda da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), pois 32% são provenientes de poços, 27% de rios e igarapés e 4% (como mostra a fotografia 1) referem-se às residências que coletam água das chuvas, carros pipas, ou canos que são quebrados nas ruas onde é improvisada uma espécie rudimentar de cisterna. Somente 43% da água que chega às residências é encanada, enquanto 57% da população utilizam baldes para o abastecimento.

Na área rural, 85% da água consumida pelas famílias é oriunda dos rios e igarapés e 15% provem de poços (BREVES. Diagnóstico Socioeconômico do Município, 2010).

Fotografia 1- Abastecimento de água alternativo no bairro Jardim Tropical do Município de Breves, Estado do Pará.



Fonte: Machado (2016).

Quanto às condições gerais de moradia, pode-se dizer que quase a metade da população na área urbana (44%) está instalada em moradias de até dois cômodos e apenas 4% reside em casas com mais de seis cômodos; 10% das casas são construídas de alvenaria, 87% de madeira e 3% são mistas. Na área rural a parcela populacional instalada em moradia de até dois cômodos cai para 25% e a totalidade da residência é construída de madeira (BREVES. Diagnóstico Socioeconômico do Município, 2010).

Em relação às instalações sanitárias das residências, observa-se que, na área urbana, apenas 18% dispõem de banheiros com fossa e, na área rural, apenas 10%. Já as fossas sanitárias abertas estão presentes em 70% das residências na área rural e 63% na área urbana, enquanto 19% da área urbana e 20% da área rural não dispõem de nenhum tipo de saneamento (BREVES. Diagnóstico Socioeconômico do Município, 2010).

Quanto ao solo, 83% da população urbana têm suas casas construídas em área de várzea (vegetação característica da Amazônia, que ocorre ao longo dos rios e planícies inundáveis) e 17% em área de terra firme. Já na área rural a população instalada em área de várzea representa 65% enquanto a instalada em terra firme corresponde a 35% (BREVES. Diagnóstico Socioeconômico do Município, 2010).

No que se refere ao aspecto social, no ranking nacional, do IDHM, dentre os 5.565 municípios do Brasil, Breves está na 5520ª posição, o que significa que 5519 (99,17%) municípios estão em situação melhor e 45 (0,81%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 143 outros municípios de Pará, Breves ocupa a 132ª posição, sendo que 131 (91,61%) municípios estão em situação melhor e 11 (7,69%) municípios estão em situação pior ou igual. Além disso, o índice de concentração de renda aumentou nos últimos

vinte anos, passando de 0,53 (1991) para 0,58 (2010), de modo que os 20% mais ricos detinham 58,41% de toda a renda do Município em 1991, passando para 61,74 em 2000 e 61,27 em 2010 (PNUD, 2013).

Percebe-se, portanto, que a cidade de Breves continua sofrendo as consequências do processo acelerado de ocupação e expansão urbana, expresso principalmente pela ocupação desordenada, em áreas impróprias e desprovidas de qualquer investimento em urbanização (BREVES. Diagnóstico Socioeconômico do Município, 2010). É nesse contexto de contradições que a análise da governança dos planos de desenvolvimento local no Município de Breves justifica-se, pois representará a compreensão das dinâmicas entre o que está planejado e o que vem sendo implementado em termos de políticas públicas para o município.

3.3 Plano Diretor Urbano de Breves

A Constituição Federal trouxe para o seio da sociedade brasileira um dos princípios básicos para a equidade e justa distribuição urbana: o princípio da função social da cidade e da propriedade de forma a garantir acesso à terra urbanizada e regularizada, direito à moradia e serviços públicos a todos os cidadãos. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). O texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios para a política de desenvolvimento e gestão urbana. Nessa perspectiva, elegeram o Plano Diretor como instrumento básico da referida política e estabeleceram elaboração obrigatória para os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Como enfatiza Santos Junior; Montandon (2011), somente treze anos depois foi criada a Lei Federal que regulamenta os artigos constitucionais que tratam da política urbana (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001), denominada Estatuto da Cidade. A mesma reforça a importância do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Além disso, estende sua obrigatoriedade para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesses turísticos do impacto ambiental ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar como aproveitamento do solo urbano.

Visando ao cumprimento das referidas bases legais, a Prefeitura Municipal de Breves, por iniciativa da Secretaria de Finanças (SEFIN), formou um grupo técnico de trabalho, que contou com a participação de servidores municipais e diversos colaboradores para a elaboração do Plano Diretor (CARDOSO; MERCÊS, 2009). A metodologia de elaboração do Plano baseou-se na técnica *zoo*p e a partir de dados oficiais, visitas realizadas

em seis bairros e reuniões abertas com a comunidade, consolidaram o Plano Diretor Municipal de Breves.

De acordo com o Entrevistado 1, a elaboração do Plano Diretor de Breves envolveu um período de seis meses e só se efetivou devido a exigências legais. O processo se iniciou com um estudo teórico sobre o planejamento urbano, em seguida trabalharam na elaboração do diagnóstico e posteriormente desenvolveram o Plano Estratégico. A participação da comunidade se deu através de reuniões nos bairros urbanos, que tinha como foco central ouvir as pessoas sobre o crescimento e planejado dos bairros, com redefinições de limites, zonas e equipamentos urbanos variados.

Com relação à metodologia, o Entrevistado 1 confirmou a utilização da técnica *zooop*, que coleta informações através de reuniões, utilizando quadros que solicitavam da população pontos positivos e negativos, pontos prioritários e expectativas com relação à política urbana. Segundo ele, a metodologia foi muito bem aceita pela comunidade; no entanto, a população não obteve o retorno dos resultados das discussões, além de não existir mais nenhum documento, como atas e frequências, que comprovem as referidas reuniões.

A partir desse contexto e fundamentos, previsto nos Artigos 30 e 132 da Constituição Federal, e por determinação da Lei nº 10.257, nos artigos 236, 237 e 238 da Constituição do Estado do Pará, e nos Artigos 6º, 7º e 146 da Lei Orgânica do Município de Breves foram estabelecidas as normas, os princípios básicos e as diretrizes para implementação do Plano Diretor Urbano de Breves (BREVES. Lei Complementar nº 002/2001).

De acordo com o Art. 2º, o Plano aplica-se a toda a extensão físico-territorial do Município de Breves. Seu papel, referenciado no Art. 3º, é estimular e ordenar o desenvolvimento municipal, estabelecer os instrumentos que serão aplicados para ocupação do solo e para o crescimento urbano, além de embasar, segundo o Art. 4º, as políticas, diretrizes, normas, planos, programas, orçamentos anuais e plurianuais (BREVES. Lei Complementar nº 002/2001).

Cardoso; Mercês (2009) em seu relatório de avaliação sobre o referido Plano, acrescenta que, embora o Art. 2º do Plano Diretor estabeleça que o mesmo aplica-se a toda extensão físico-territorial do município, seus objetivos, diretrizes e instrumentos tratam exclusivamente da área urbana do Distrito sede. Tal informação é referendada pelo entrevistado 1, o qual afirma que a única menção ao meio rural se deu de forma teórica com a comunidade Corcovado (vila do distrito Sede, próxima à cidade), cuja intenção era tornar esse espaço em uma área industrial.

Apesar de o Plano Diretor estimular e ordenar o desenvolvimento municipal, estabelecer os instrumentos para a ocupação do solo e o crescimento urbano tais como: Plano Estratégico de Breves; Programas e Projetos Especiais de Urbanização; Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo; de Parcelamento do Solo Urbano; do Sistema Viário; Código de Obras e Edificações; Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual (BREVES. Lei Complementar nº 002/ 2001), apenas cinco das treze secretarias do Município de Breves utilizam o Plano Diretor em suas atividades de planejamento.

Além disso, como expressam as tabelas 1 e 2, a maioria dos municípios participantes da pesquisa, 91,5% do meio rural e 94,2% do meio urbano, afirmam desconhecer os planos de desenvolvimento local criados no período de 2000 a 2015. Destes municípios, apenas 16,7% no meio urbano afirmam conhecer o Plano Diretor e todos os municípios do meio rural respondem não conhecer o referido plano.

Tabela 1 - Você conhece algum plano de desenvolvimento local criado no período de 2000 a 2015 no Município de Breves, Estado do Pará?

Afirmativa	Locais das Pesquisas			
	Meio Rural	%	Meio Urbano	%
Sim	9	8,5	17	5,8
Não	97	91,5	274	94,2
Total	106	100	291	100

Fonte: Elaboração própria (2016).

Tabela 2 - Qual o Plano Desenvolvido?

Planos	Meio Rural	Meio Urbano
	%	%
Plano Diretor	0	16,7
Plano Plurianual	0	72,2
Plano estratégico	0	11,1
Plano de Des. Sustentável	100	-
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria (2016).

Indicado no Art. 8º, são objetivos gerais do Plano Diretor Urbano de Breves: 1 - desenvolvimento das funções sociais da cidade; 2 - uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território; 3 - expansão do mercado de trabalho e atividades produtivas; 4 - melhores condições de acesso à habitação, trabalho, transportes; 5 - ocupação e uso do solo compatíveis com o meio ambiente; 6 - preservar áreas e edificações de valor histórico,

paisagístico e natural; 7- eficiência na distribuição dos serviços públicos à comunidade; 8 - estabelecer a participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução (BREVES. Lei Complementar nº 002/ 2001).

Os dados apresentados no item 3.1 deste capítulo, que caracteriza o município de Breves, e nas tabelas 3 e 4 em que um número significativo de munícipes do meio rural e urbano mostram-se insatisfeitos em relação aos principais serviços públicos municipais, dão indicativos de que o objetivo proposto pelo Plano Diretor, até o momento, não refletiu em eficiência na distribuição dos serviços públicos à comunidade. A coleta de lixo no meio rural, por exemplo, é relacionada a um serviço ruim por 98,1% dos munícipes participantes da pesquisa. E o acesso à saúde no meio urbano representa um serviço ruim para 70,1% da amostra populacional pesquisada.

Tabela 3 - Satisfação com a governança local nos últimos quinze anos no meio rural do município de Breves, Estado do Pará.

Serviços	Ruim	%	Regular	%	Bom	%
Acesso à saúde	61	57,5	31	29,2	14	13,2
Acesso à água	57	53,8	21	19,8	28	26,4
Acesso à transporte	44	41,5	54	50,9	8	7,5
Qualid. dos vizinhos	26	24,5	38	35,8	42	39,6
Oportunidade Trabalho e renda	45	42,5	48	45,3	13	12,3
Vida em geral	11	10,4	50	47,2	45	42,5
Serviços de coleta de lixo	104	98,1	2	1,9	0	-
Acesso à educação	22	20,8	42	39,6	42	39,6
Acesso a estradas e rios	46	43,4	34	32,1	26	24,5
Atividades culturais e esportivas	41	38,7	46	43,4	19	17,9
Segurança	99	93,4	6	5,7	1	0,9
Acesso à energia	70	66,0	10	9,4	26	24,5
Acesso à saneamento básico	94	88,7	11	10,4	1	0,9
Acesso à moradia	28	26,4	52	49,1	26	24,5

Fonte: Elaboração própria (2016).

A maioria dos munícipes participantes da pesquisa classificam a governança dos serviços públicos locais como regular ou ruim, enquanto a minoria dos dados aponta para o conceito bom. O conceito excelente, que também fazia parte das opções, em nenhum momento foi indicado. O que chama mais a atenção é que os munícipes, tanto do meio rural como do meio urbano, declaram o conceito mais baixo aos serviços de água 53,8% (meio rural) e 88,3% (meio urbano), o que se repete quando o item é segurança, 93,4 (meio rural) e

68,7% (meio urbano) e serviços de saneamento básico, que também recebem conceito ruim 88,7% (meio rural) e 81,8% (meio urbano).

Tabela 4 - Satisfação com a governança local nos últimos quinze anos no meio urbano do município de Breves, Estado do Pará.

Serviços	Ruim	%	Regular	%	Bom	%
Acesso à saúde	204	70,1	80	27,5	7	2,4
Acesso à água	257	88,3	32	11,0	2	1
Acesso à transporte	155	53,3	132	45,4	4	1,4
Qualid. dos vizinhos	29	10,0	117	40,2	145	49,8
Oportunidade Trabalho e renda	164	56,4	99	34,0	28	9,6
Vida em geral	71	24,4	183	62,9	37	12,7
Serviços de coleta de lixo	91	31,3	140	48,1	60	20,6
Acesso à educação	77	26,5	133	45,7	81	27,8
Acesso à estradas e rios	120	41,2	158	54,3	13	4,5
Atividades culturais e esportivas	61	21,0	195	67,0	35	12,0
Segurança	200	68,7	89	30,6	2	0,7
Acesso à energia	81	27,8	156	53,6	54	18,6
Acesso à saneamento básico	238	81,8	53	18,2	-	-
Acesso à moradia	113	38,8	128	44,0	50	17,2

Fonte: Elaboração própria (2016).

A maioria dos munícipes participantes da pesquisa classificam a governança dos serviços públicos locais como regular ou ruim, enquanto a minoria dos dados aponta para o conceito bom. O conceito excelente, que também fazia parte das opções, em nenhum momento foi indicado. O que chama mais a atenção é que os munícipes, tanto do meio rural como do meio urbano, declaram o conceito mais baixo aos serviços de água 53,8% (meio rural) e 88,3% (meio urbano), o que se repete quando o item é segurança, 93,4 (meio rural) e 68,7% (meio urbano) e serviços de saneamento básico, que também recebem conceito ruim 88,7% (meio rural) e 81,8% (meio urbano).

Cardoso; Mercês (2009) enfatizam que embora o Art. 88 estabeleça que o objetivo do Zoneamento seja possibilitar o uso e ocupação do solo com distribuição mais equitativa, o que se observa na prática e na fotografia 2, são zonas periféricas carentes de infraestrutura e saneamento; zonas de habitação popular em áreas não urbanizadas e sem identificar o vetor de crescimento da cidade, ou ainda, o estrangulamento da zona comercial pelas zonas habitacionais periféricas. Não se identifica na Lei de Zoneamento diretrizes e parâmetros diferenciados que busquem favorecer as classes populares. Dessa forma, o zoneamento proposto no PD pode reforçar a lógica de segregação e exclusão social das áreas centrais.

Fotografia 2 - Zonas periféricas carentes de infraestrutura e saneamento no Município de Breves, Estado do Pará.



Fonte: Próprio autor (2015).

Cardoso; Mercês (2009), em referência às Zonas Especiais de Integração Social (ZEIS) (áreas ocupadas por população de baixa renda, com total precariedade de saneamento básico e infraestrutura), esclarecem que são definidas duas categorias: assentamento precário consolidado e os destinados aos programas habitacionais, como os indicados na fotografia 3. No entanto, o PD de Breves apresenta apenas a demarcação de duas áreas periféricas como ZEIS, mas não faz referência aos instrumentos que serão utilizados para a garantia do direito à terra e moradia digna nessas áreas.

Fotografia 3 - Assentamento precário destinado aos programas habitacionais no Município de Breves, Estado do Pará.



Fonte: Próprio autor (2015).

Verifica-se ainda, conforme Cardoso; Mercês (2009), que para cada zona estabelecida foi definida como prioridade a aplicação de investimentos para urbanização e infraestrutura, no entanto, não referencia o ciclo de elaboração das peças orçamentárias. Os meios para o alcance dos objetivos também não estão definidos de forma clara e concreta.

Não foi definido também o macrozoneamento municipal, sendo apenas indicado o zoneamento urbano.

Os critérios para o parcelamento do solo e a determinação de regras diferenciadas que favoreçam a implementação/regularização de territórios de interesse social são quase inexistentes. O Plano não estabelece aos novos loteamentos percentuais para áreas de habitação de interesse social (CARDOSO; MERCÊS, 2009). Além disso, não existem informações concretas sobre os investimentos necessários ao planejamento urbano.

O Art. 92 indica que a consecução dos objetivos de desenvolvimento urbano se dará mediante a implementação das seguintes estratégias: Cidade educadora, cuja pretensão era tornar a cidade de Breves, referência na prestação de serviços educacionais; Cidade solidária, que incentivaria a participação popular e a convivência social; Cidade com espaço urbano atrativo, que criaria paisagens acolhedoras e integradas aos recursos naturais, com condições saudáveis de moradia e melhor acessibilidade e mobilidade interna; Cidade empreendedora, que desenvolveria os processos produtivos e gerenciais; Cidade eficiente, que consolidaria Breves como espaço de excelência em gestão pública (BREVES. Lei Complementar nº 002/ 2001).

Com relação às referidas estratégias, Cardoso; Mercês (2009) ressaltam que foram definidos diversos objetivos específicos para cada estratégia, sem estabelecer, no entanto, como, quando, por quem e quais os recursos necessários para o desenvolvimento e implementação dessas políticas. Além disso, não foram constituídos programas ou instrumentos específicos de integração e execução das mesmas. Em outras palavras, a previsão de tornar o município um centro regional de comércio e serviços e referência nos serviços de educação, saúde, cultura, turismo e lazer não define prazos, responsáveis e mecanismos para a execução das estratégias.

Os Planos Diretores atenderão seus objetivos quanto maior for a criatividade, a inovação, e o canal de participação dos cidadãos e da produção coletiva. Todos os processos de elaboração de planos e projetos devem prever métodos e passos de participação social, possibilitando assim que os diversos segmentos da sociedade participem das atividades de planejar e gerir políticas urbanas e territoriais (BRASIL. Ministério das Cidades, 2004). Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado e assumido pelos cidadãos como construção e implementação coletiva.

Ao tratar do referido Sistema de Gestão e Participação Democrática, o PD de Breves, afirmam Cardoso; Mercês (2009), prevê apenas a criação dos Conselhos de

Desenvolvimento Urbano e de Meio Ambiente e a realização de audiências para a elaboração do Plano Plurianual e revisão do Plano Diretor. Entretanto, não faz referência a estrutura de gestão democrática e não está claro como será a integração entre a sociedade e o orçamento municipal.

Ainda segundo as mesmas autoras, o PD não cita outros Conselhos ligados à política urbana, nem outras formas de participação democráticas como: Conferências, Fóruns, consultas públicas (plebiscito, referendo popular, ou outros). Além disso, a participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano acontece somente se for instituída por lei e apenas através do Conselho de Desenvolvimento Municipal e da sua Comissão Técnica de Urbanismo e Meio Ambiente, bem como do Conselho de Meio Ambiente.

Outro relevante problema do PD relaciona-se à política habitacional, de meio ambiente, mobilidade e transporte. O plano carece de um diagnóstico específico sobre as referidas políticas. Com relação à habitação, não se enfatizam as especificidades das desigualdades e déficits habitacionais. Em relação ao meio ambiente, a questão é tratada de forma dispersa e superficial. E no que se refere à mobilidade e transporte, o documento destaca apenas a ausência do transporte público coletivo intra-urbano (CARDOSO; MERCÊS, 2009). Não existem diretrizes, objetivos, estratégias, instrumentos e programas específicos para a dinâmica habitacional, ambiental e de mobilidade urbana.

Cardoso; Mercês (2009) lembram, ainda, que mesmo o Diagnóstico Municipal tendo indicado a situação do município na área do saneamento, apontando as principais carências do serviço de abastecimento de água fornecido pela COSANPA, como ilustra a fotografia 4, não existe rede de esgoto, sendo os dejetos despejados no rio. O serviço de coleta de lixo é irregular, sem coleta seletiva e os resíduos depositados a céu aberto. Além disso, não existe sistema de drenagem e 30% da população não possui acesso a energia elétrica. Mesmo com todos esses dados negativos, o PD também não define diretrizes, objetivos e instrumentos específicos para uma política de saneamento ambiental.

Fotografia 4 - Coleta de lixo e rede de esgoto, despejados a céu aberto e no rio no Município de Breves, Estado do Pará.



Fonte: Próprio autor (2015).

Com relação às Disposições Finais e Transitórias do PD, destaque para o Art. 126, em que a Prefeitura Municipal fica encarregada de promover a edição popular desta Lei, para distribuir gratuitamente nas escolas, bibliotecas, faculdades e demais órgãos e entidades públicas, bem como entidades da sociedade civil. Destaque também para o Art. 127, que afirma que a Lei será revisada pelo menos no prazo de oito anos a partir da data de sua publicação. Os representantes dos Poderes Executivos e Legislativos poderão ser responsabilizados civil e criminalmente pela não aplicação das diretrizes e instrumentos constantes nesta Lei (BREVES. Lei complementar nº 002/ 2001).

Apesar de se prevê uma revisão geral do PD, no prazo de oito anos, ressalta-se que não estão previstos prazos para o monitoramento ou revisão dos instrumentos. Além disso, não determina o responsável pela aprovação do instrumento e gestão dos recursos (CARDOSO; MERCÊS, 2009). Outro ponto não abordado, mas extremamente grave, diz respeito à data de aprovação do Plano Diretor, doze de novembro de 2001, significando que pior do que não cumprir com todos os requisitos legais é permanecer com a vigência de um Plano que teria como término o ano de 2011.

O Entrevistado 1, citado anteriormente, alerta ainda que a aprovação da Lei é apenas o início do processo do planejamento urbano, e que não foi dado continuidade aos trabalhos, provando assim, que só o fizeram por força da Lei. Afirmou ainda que tudo que se fez até hoje no Município de Breves, em termos de política urbana, está fora das exigências do Plano Diretor. É nesse sentido que o coordenador geral aponta a importância da conscientização do gestor e de sua equipe sobre a relevância do planejamento urbano e a exigência popular com relação ao que foi planejado.

Ainda segundo o Entrevistado 1, os trabalhos estagnaram no Projeto de Lei. A gestão municipal não deu continuidade às etapas sugeridas pelo Ministério das Cidades, que envolviam apresentação e aprovação da comunidade, pacto de amenização de conflitos,

implementação, respeito às prioridades, avaliação e monitoramento. Portanto, pode-se afirmar que o Plano Diretor Municipal de Breves se constitui como um documento meramente formal para que o município não recebesse as sanções previstas para os municípios que descumprissem as Leis Federais.

Dessa maneira, opina Cardoso; Mercês (2009), os objetivos e instrumentos previstos pela Lei do Plano Diretor Urbano de Breves (PDUBRE) não são capazes de reverter a situação de exclusão e precariedade explicitadas no Diagnóstico Municipal. Nessa perspectiva, a maior parte da área urbana da cidade (3/4), continua carente de infraestrutura e saneamento básico; a maioria da população permanece com renda muito baixa, onde 64% ganham até dois salários mínimos e 17% não possuem rendimento. O setor comercial, de serviços, de investimentos e equipamentos públicos com melhor infraestrutura permanece concentrado no centro da cidade.

O município de Breves está, como se vê, distante de atingir o marco jurídico-urbanístico previsto para os municípios brasileiros, pois a contradição entre as bases teóricas, legais e práticas que envolvem o planejamento e a gestão urbana estão muito aquém da realidade do referido município. Nesse mesmo caminho, foi elaborado o Plano Estratégico de Breves, que está diretamente vinculado ao Plano Diretor.

3.4 Plano Estratégico de Breves

O Plano Diretor Urbano, por seu caráter físico-territorial, necessita de complementações de ações nas áreas sócio-econômica, ambiental, empresarial etc. Nesse contexto, o instrumento mais utilizado para essa complementação é o Planejamento Estratégico Municipal, que deve fornecer aos dirigentes públicos visão de futuro; definição de prioridades de ação e adequação dos recursos; tomada de decisões coerentes com as consequências futuras; bases estratégicas para melhoria das estruturas organizativas; adequação das ações ao ritmo de mudança; promoção do trabalho de qualificação; criação de oportunidades de consulta pública (BREVES. Plano Estratégico, 2001).

Para Rezende (2006), o Planejamento Estratégico é um instrumento de gerenciamento que tem como propósito tornar a gestão pública mais eficiente. Representa um projeto global, por considerar aspectos sociais, econômicos e territoriais da gestão. Trata-se de um processo dinâmico e interativo, por ser elaborado em meio a diferentes técnicas administrativas e atores sociais. É uma forma de articulação entre políticas federais, estaduais e municipais com intuito de elevar o padrão de vida de uma coletividade.

Como ressalta Buarque (2008), o Planejamento Estratégico envolve discussões em torno do processo técnico e político do planejamento local, além do planejamento participativo. Técnico porque deve utilizar instrumento de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das informações sobre o contexto que se pretende intervir. Político, porque toda decisão e definição de objetivo passa por interesses e negociações entre atores sociais, econômicos, culturais e políticos. Participativo porque necessita de uma estrutura de mobilização da sociedade para a tomada de decisões.

O caso do Município de Breves envolve um Planejamento Estratégico ligado ao Plano Diretor Urbano, que por sua vez, constitui a Política Urbana do Município. São flagrantes as desigualdades e os desequilíbrios existentes na região e notórios os atrasos na definição dos investimentos prioritários em matéria de infraestruturas e equipamentos e na respectiva localização (BREVES. Plano Estratégico, 2001). Assim, assumir e potencializar o que foi planejado constituem-se elementos decisivos para a definição e êxito da referida estratégia de desenvolvimento local.

Nesse contexto, elaborou-se um Plano Estratégico de Reordenamento Urbano para a Cidade de Breves, e a preparação de um conjunto de diretrizes e ações de incidência municipal e regional (BREVES. Plano Estratégico, 2001). A reflexão sobre as questões urbanísticas, sociais, econômicas e administrativas municipais representavam, naquele momento, a única saída para o desenvolvimento integrado e sustentável do referido município.

O Plano Estratégico da Cidade de Breves iniciou com a escolha de uma equipe multidisciplinar, com a elaboração do plano de trabalho, metas e os objetivos para caminhar em direção ao estabelecimento de um cronograma de atividades (BREVES. Plano Estratégico, 2001). Assim como no Plano Diretor, a técnica *zopp* foi utilizada para o referido processo de elaboração e deu base para as linhas gerais do planejamento envolvendo: objetivos; análise das forças, debilidades, ameaças e oportunidades; e um processo contínuo de acompanhamento das ações.

De posse de todas as informações levantadas *in loco* com a comunidade, foram estabelecidas as linhas gerais do desenvolvimento do trabalho. Dentro do cenário visualizado, chegou-se as mesmas estratégias já expressas no Plano Diretor de Breves: cidade educadora; cidade solidária; cidade com espaço urbano atrativo; cidade empreendedora e cidade eficiente. Nessa perspectiva, a implementação do Plano Estratégico envolvia 77 ações distribuídas pelas 5 estratégias citadas acima (BREVES. Plano Estratégico, 2001). A iniciativa e a

responsabilidade da maior parte das ações seria da Equipe de Elaboração do Plano Diretor Urbano, com apoio da Secretaria de Finanças e demais setores municipais.

Destaque para o embasamento na questão local e na formação de Consórcios Municipais. Nesse contexto, Breves representaria (por ser uma cidade portuária, como indica a fotografia 5; e de localização central) a cidade polo de instalação dos centros de decisão do Marajó, do Estado e das empresas locais, devendo evitar o modelo da cidade sem planejamento, o que originaria fenômenos de degradação, elevados custos sociais e de funcionamento (BREVES. Plano Estratégico, 2001).

Fotografia 5 – Breves, cidade polo de instalação dos centros de decisão do Marajó dos Campos, Estado do Pará.



Fonte: Freitas Junior (2012).

Acordo com o plano, Breves, tem que assumir novas formas de organização que permitam a integração entre a comunidade, a gestão pública local e os Municípios que constituem a Região. Tem que aproveitar a sua localização estratégica, o clima, as suas riquezas naturais (fotografia 6), o ambiente urbano e rural e seus recursos humanos para o desenvolvimento de políticas públicas locais (BREVES. Plano Estratégico, 2001).

Fotografia 6 - Rios e igarapés, riquezas naturais do Município de Breves, Estado do Pará.

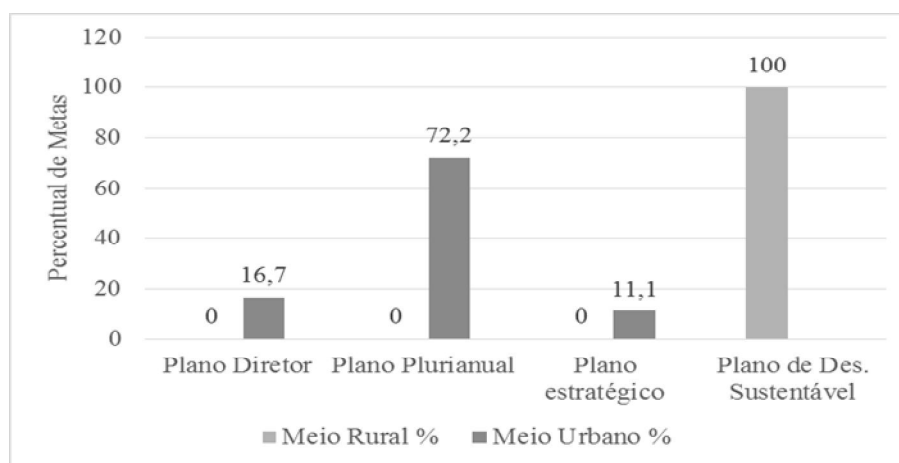


Fonte: Freitas Junior (2012).

A proposta do Plano Estratégico é definir os princípios orientadores do processo de planejamento, as diretrizes e as ações prioritárias para o desenvolvimento sustentável e integrado da Cidade de Breves. Sendo assim, o Planejamento Estratégico deveria desenvolver-se articulando e complementando simultaneamente o Plano Diretor Urbano de Breves (PDUBRE) e o Plano Plurianual de Breves (PPA) pois, para efeitos práticos, coerentes e contínuos, a elaboração e execução conjunta dos referidos instrumentos de planejamento é fundamental (BREVES. Plano Estratégico, 2001).

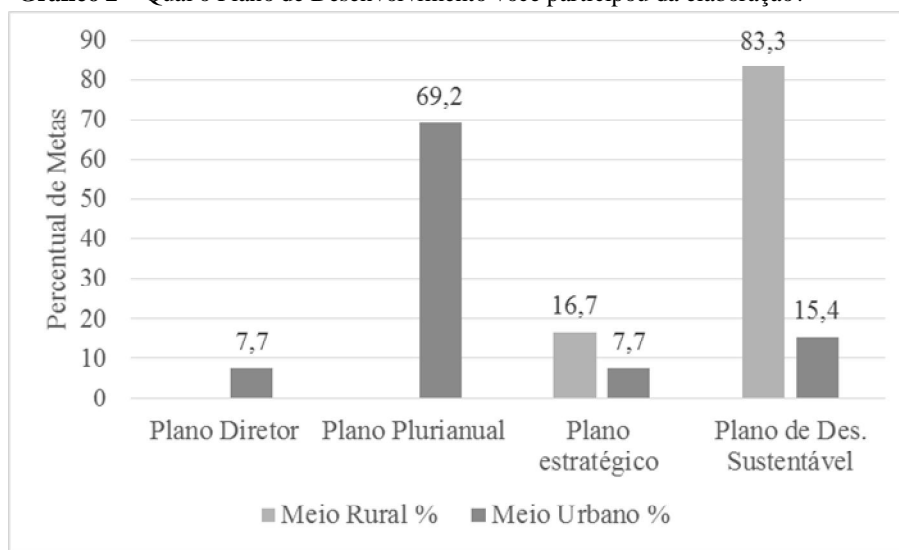
Apesar do Plano Estratégico ter a responsabilidade de embasar técnica e politicamente todos os planos de desenvolvimento local e de tornar a governança pública mais eficiente, no caso do Município de Breves, como exemplifica o gráfico 1, apenas 11,1% dos munícipes do meio urbano disseram conhecer o referido plano e no meio rural todos os participantes da pesquisa desconhecem o Plano Estratégico.

Gráfico 1 – Qual o Plano de Desenvolvimento você conhece?



Fonte: Elaboração própria (2016).

Como já citado, no Município de Breves o Plano Estratégico está vinculado aos demais planos de desenvolvimento com intuito de potencializar o que foi planejado para o reordenamento da Política Urbana local. Além disso, assume também a responsabilidade de orientar o processo integrado de planejamento para o alcance do desenvolvimento sustentável. No entanto, além de não existir essa integração, a maioria da população desconhece tanto o Plano Estratégico como o Plano Diretor. No gráfico 2, por exemplo, apenas 7,7% dos munícipes do meio urbano, e apenas uma pessoa do meio rural indicaram ter participado desses processos de planejamento.

Gráfico 2 – Qual o Plano de Desenvolvimento você participou da elaboração?

Fonte: Elaboração própria (2016).

Podemos dizer, portanto, que apesar do Planejamento Estratégico caracterizar-se por um projeto dinâmico e interativo, técnico, político e participativo com o propósito de tornar a gestão pública mais eficaz, no município ele não recebeu a importância devida. Na pesquisa de campo, por exemplo, em resposta a um dos questionamentos sobre a existência do Plano estratégico, a gestão atual demonstrou desconhecer a existência do mesmo e a gestão anterior, como já enfatizado pelo Entrevistado 1, restringiu-se à exigência legal sem, no entanto, dar continuidade às etapas previstas a toda forma de planejamento.

3.5 Plano Plurianual no Município de Breves - quadriênio de 2010 a 2013, 2014 a 2017

A Carta Constitucional de 1988, em seu Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, no art. 165 expressa que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o Plano Plurianual; II – as Diretrizes Orçamentárias; III – os Orçamentos Anuais. (SLOMSKI, 2012). Em seu parágrafo primeiro, indica que o Plano Plurianual estabelece as linhas reguladoras para se tratar ou levar a termo um programa, um plano ou uma ação e serve de base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Logo, todos os programas orçados para cada exercício passam a estar previstos nas referidas Leis.

O Plano Plurianual representa o Plano de Governo expresso em programas, com objetivos, definição de órgãos responsáveis por sua execução e eventuais parcerias, com

valores propostos para o quadriênio, indicando-se a fonte de recursos e categorias econômicas da despesa que se fará frente ao atendimento daquele programa, com metas a serem alcançadas e indicadores para aferição do atingimento da meta (SLOMSKI, 2012). O intuito é que administração federal, estadual ou municipal previna as despesas de capital e de programas de duração continuada como ensino, saúde, transporte etc.

Conforme Slomski (2012), o Plano Plurianual deve conter as destinações de todos os recursos que serão arrecadados no quadriênio a que se referir. Para tanto, o gestor passa a delimitar objetivos e metas factíveis de serem atendidas para os três anos de seu mandato, haja vista que cumprirá o último ano do Plano Plurianual estabelecido por seu antecessor e deixará planejado o primeiro ano de seu sucessor.

O objeto de estudo desta sessão será o Plano Plurianual (PPA) de 2010 a 2013 e o Plano Plurianual (PPA) 2014 a 2017, entretanto, como os anos de 2016 e 2017 ainda estão em aberto, quando da análise das metas previstas e efetivadas, levar-se-á em consideração os anos de 2010 a 2015.

De acordo com o Entrevistado 2, o processo de elaboração do Plano Plurianual de Breves para o quadriênio de 2010/2013 foi construído a partir da contratação de um técnico para orientar a articulação setorial. A formação de equipes de trabalho foi composta por funcionários das secretarias do município, que elaboraram um documento contendo programas, objetivos, metas, indicadores, projetos e ações. Em seguida, as políticas setoriais começaram a ser submetidas à aprovação da comunidade. Com relação ao PPA 2014/2017, a Prefeitura Municipal utilizou o mesmo instrumento do PPA anterior, com a diferença de que desta vez, não contrataram mais o técnico para o acompanhamento dos trabalhos.

No primeiro período, como afirma Entrevistado 2, o município contou com ampla participação da sociedade civil organizada, servidores públicos e comunidade em geral. Como resultado, os programas foram referendados tanto pela equipe de trabalho como pela comunidade e dessa maneira, encaminhados à Secretaria de Administração, para que a mesma criasse o Projeto de Lei e encaminhasse à Câmara Municipal de Breves. Já no segundo quadriênio, a participação da comunidade foi reduzida. Mesmo assim, os dois Projetos de Lei foram aprovados na íntegra pelo Legislativo e no seu retorno para o Executivo a Lei do Plano Plurianual foi sancionada pelo Prefeito Municipal de Breves.

Assim, a Lei n° 2.207, de 24 de dezembro de 2009, em seu Art. 1° - institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013 e o Projeto de Lei N.º 005/2013, de 30 de abril de 2013, dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Breves, para o período de 2014 a 2017 em cumprimento ao disposto no art. 165, parágrafo I da Constituição Federal,

estabelecendo, para os respectivos períodos, os programas com seus respectivos objetivos, indicadores e montantes de recursos a serem aplicados. As estratégias principais dos programas traçados são: economia equilibrada, justa e solidária e gestão ética, eficiente e participativa.

Pode-se dizer que o PPA foi o meio mais utilizado para o desenvolvimento das ações da atual gestão governamental. Essa afirmativa se fortalece quando 9 dos 13 secretários informam que o PPA está relacionado com a atividade de planejamento específica de cada secretaria, demonstrando ser, dentre os planos locais existentes no município, o mais utilizado pela gestão setorial. Entre os municípios do meio urbano, 69,2% expressos pela tabela 5, também indicam que o Plano Plurianual é o que envolve maior número de participação da comunidade.

Tabela 5 - Participação dos municípios nos Planos de Desenvolvimento local no período de 2000 a 2015 no Município de Breves, Estado do Pará.

Planos	Meio Urbano	Meio Rural
Plano Plurianual	69,2	-
Plano Estratégico	7,7	16,7
Plano de Des. Sustentável	15,4	83,3
Total	100	100

Fonte: Elaboração própria (2016).

Apesar da já citada ampla participação social no processo de elaboração do PPA para o quadriênio 2010/2013, essa afirmativa se fragiliza quando a tabela 6 indica que 94,3% dos municípios do meio rural e 95,4% dos municípios do meio urbano afirmam não ter participado da elaboração dos planos de desenvolvimento local. Isso pode significar falha no processo de mobilização, ou que a comunidade não se sentiu representada, ou não recebeu retorno dos resultados das discussões, ou ainda, desinteresse da sociedade pela participação nas políticas locais.

Tabela 6 - Participação na elaboração de planos de desenvolvimento local no período de 2000 a 2015 no Município de Breves, Estado do Pará.

Afirmativa	Locais das Pesquisas			
	Meio Rural	%	Meio Urbano	%
Sim	6	5,7	13	4,5
Não	100	94,3	278	95,5
Total	106	100	291	100

Fonte: Elaboração própria (2016).

Todos os programas da administração municipal previstos para os quatro anos foram desmembrados em ações para serem executadas ano a ano (BREVES. Lei nº 2.207/ 2009). A estratégia orientava para onde se destinariam os investimentos do governo previstos na Lei Orçamentária Anual, já que é ela que rege a definição dos programas prioritários na área social, de investimento em infraestrutura e de todos os demais programas do governo.

Para o período de 2010 a 2013 estavam propostos 47 programas finalísticos e 01 programa de apoio administrativo. A estimativa previa a aplicação de recursos totais da ordem de R\$ 476.127.000,00 (BREVES. Lei nº 2.207/ 2009). Para o período de 2014 a 2017 estão propostos 61 programas finalísticos e 01 programa de apoio administrativo. A estimativa prevê a aplicação de recursos totais da ordem de R\$ 653.790.335,00. (BREVES. Lei nº 005/ 2013). Os recursos seriam destinados ao desenvolvimento das ações e metas setoriais previstas nos referidos programas. Nesse contexto, tornou-se fundamental verificar o percentual das metas alcançadas para as ações constituídas por seis secretarias do Município de Breves.

A Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAF), por exemplo, para os quadriênios de 2010 a 2013 e 2014 a 2017, objetivava fornecer ao Poder Executivo os instrumentos necessários à elaboração de técnica das Leis Municipais de Planejamento e Orçamento e demais projetos. Para isso foram elaboradas 32 ações. As mesmas estão relacionadas principalmente ao acompanhamento, avaliação e direcionamento do Plano Diretor, levantamento de índices financeiros, apoio a projetos de captação de recursos, controle tributário, cadastramento e recadastramento imobiliário, dentre outros. Como indica a tabela 7, para as 32 ações previstas foram elaboradas 959 metas.

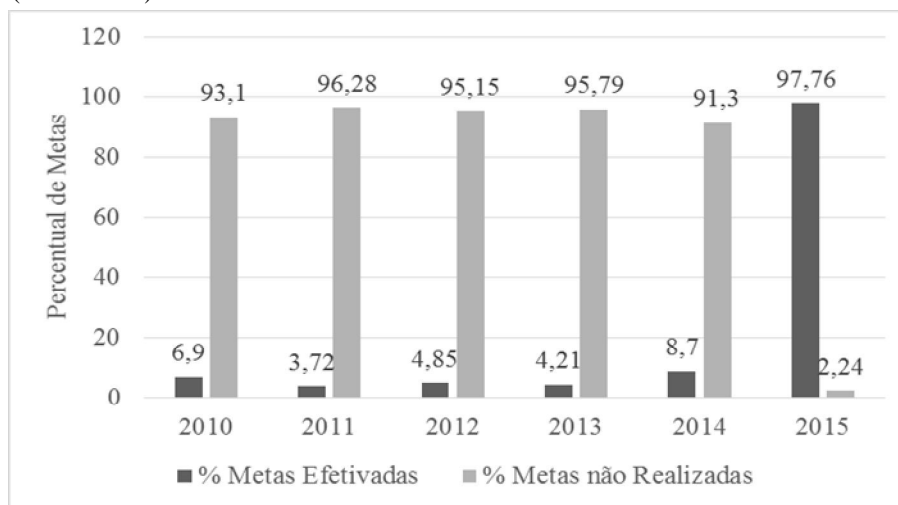
Tabela 7 - Metas da Secretaria Municipal de Planejamntos e Finanças, Breves, Pará, 2010-2015.

Ano	Ações Previstas	Metas	% Metas Efetivadas	% Metas não Realizadas
2010	16	116	6,90	93,10
2011		215	3,72	96,28
2012		165	4,85	95,15
2013		214	4,21	95,79
2014	16	115	8,70	91,30
2015		134	97,76	2,24
Total	32	959	18,14	81,86

Fonte: Breves. Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAF, 2016).

O gráfico 3 demonstra que em 2010 apenas 6,9% das metas previstas foram efetivadas, seguidas em 2011 por 3,72%; 2012, 4,85%; 2013, 4,21%; 2014, 8,70%; e 2015, 97,76%. Assim, os dados indicam que a maioria das metas previstas para o período de 2010 a 2014 não foram realizadas. Entretanto, em 2015 quase 97,76% das metas foram efetivadas.

Gráfico 3 - Metas da Secretaria Municipal de Planejamentos e Finanças, Breves, Pará, (2010 a 2015).



Fonte: Breves. Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAF, 2016).

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), para os quadriênios de 2010 a 2013 e 2014 a 2017, tinha como objetivo dotar as unidades que prestam serviços à população de uma melhor infraestrutura. Para o alcance desse objetivo foram elaboradas 98 ações, as quais foram vinculadas principalmente à proteção ambiental, à reestruturação física e estrutural de diversos ambiente de trabalho, além de atividades relacionadas ao incentivo produtivo e empreendedor. Como indica a tabela 8, para todas as ações foram elaboradas 30085 metas.

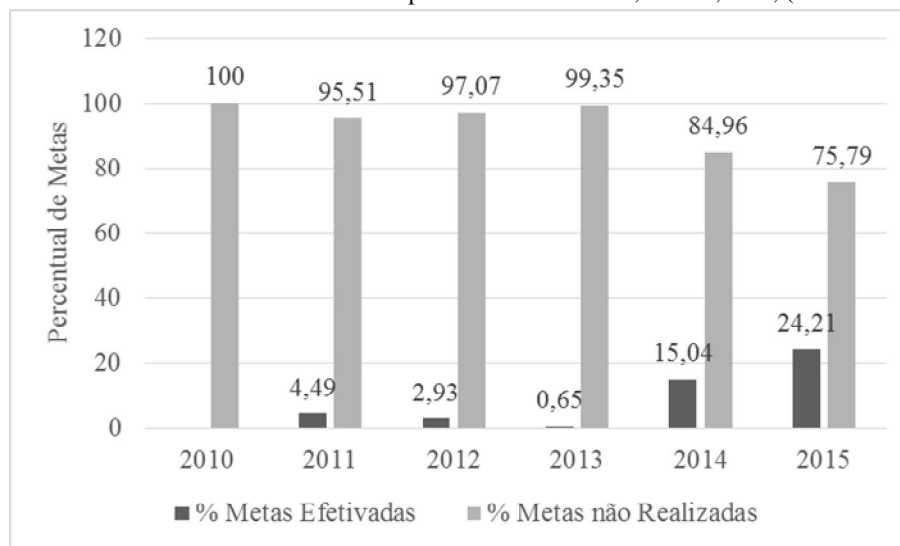
Tabela 8 - Metas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Breves, Pará, (2010 a 2015).

Ano	Ações Previstas	Metas	% Ações Efetivadas	% Ações não Efetivadas
2010	46	45005	-	100
2011		53185	4,49	95,51
2012		5123	2,93	97,07
2013		5508	0,65	99,35
2014	52	4415	15,04	84,96
2015		5220	24,21	75,79
Total	98	30085	7,82	92,18

Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA, 2016).

Como mostra o gráfico 4, no ano de 2010 não há metas realizadas e no período de 2011 a 2013, a maioria das metas não foram efetivadas, no entanto, a partir de 2014, inicia-se um processo de crescimento quanto à realização das metas previstas. Nesse caminho, em 2011, apenas 4,49%, das metas foram cumpridas, seguidas em 2012 por 2,93%; 2013, 0,65%; 2014, 15,04%; e no ano de 2015, 24,21%.

Gráfico 4 – Metas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Breves, Pará, (2010 a 2015).



Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA, 2016).

Para os quadriênios de 2010 a 2013 e 2014 a 2017, a Secretaria de Administração (SEAD) possuía o objetivo de melhorar a estrutura geral dos serviços administrativos, objetivando atender às demandas que lhe são conferidas, como capacidade técnica para realizar atividades inerentes à administração no âmbito do planejamento, organização, direção e controle. Como indica a tabela 9, para a realização do citado objetivo foram previstas 31 ações e 478 metas.

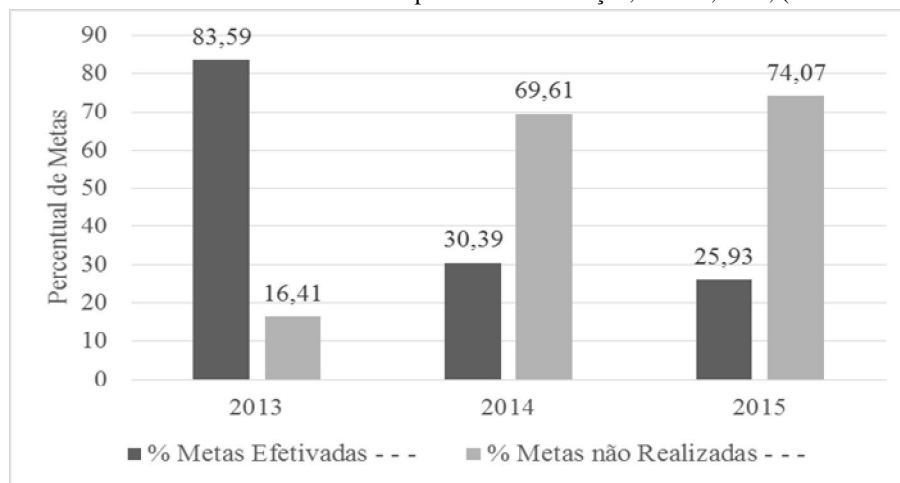
Tabela 9 - Metas da Secretaria Municipal de Administração, Breves, Pará, (2010 a 2015).

Ano	Ações Previstas	Metas	% Metas Efetivadas	% Metas não Realizadas
2010	31	-	-	-
2011		-	-	-
2012		-	-	-
2013		262	83,59	16,41
2014	55	102	30,39	69,61
2015		108	25,93	74,07
Total	86	472	58,90	41,10

Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Administração (SEAD, 2016).

Das metas previstas para o alcance dos referidos objetivos, a SEAD não conseguiu informar sobre os anos de 2010 a 2012, sendo assim, como indica o gráfico 5, o que se pode analisar são os anos de 2013 a 2015. Em 2013, as metas alcançadas representaram um percentual de 83,59%, seguidas em 2014 de 30,39 e 2015 de 25,93. Esse período de três anos, permite dizer que o número de metas efetivadas foram menores que as não alcançadas.

Gráfico 5 – Metas da Secretaria Municipal de Administração, Breves, Pará, (2013 a 2015).



Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Administração (SEAD, 2016).

A Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS), como aponta a tabela 10, propôs 121 ações vinculadas ao fortalecimento de conselhos municipais; à pesquisas, monitoramento e avaliação da rede de assistência social e da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); à prevenção e combate ao tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes; ao combate à violência doméstica, exploração do trabalho infantil, maus tratos e violação dos direitos do idoso e da pessoa com deficiência.

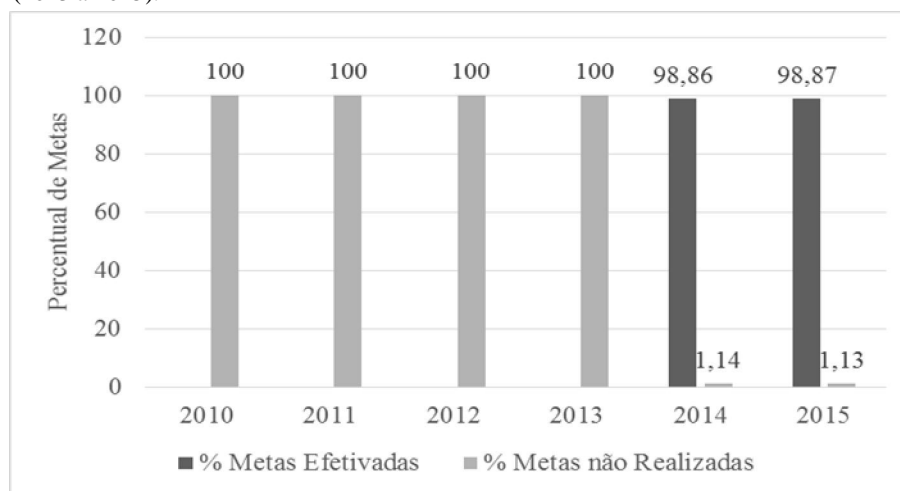
Tabela 10 - Metas da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, Breves, Pará, (2010 a 2015).

Ano	Ações Previstas	Metas	% Metas Efetivadas	% Metas não Realizadas
2010	48	207384	-	100
2011		208126	-	100
2012		208668	-	100
2013		209202	-	100
2014	73	6134	98,86	1,14
2015		6130	98,87	1,13
Total	121	845644	1,4	98,6

Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS, 2016).

Como aponta o gráfico 6, foram previstas 845644 metas. Apesar da importância das mesmas, o gráfico mostra que as metas não se materializaram no período de 2010 a 2013. Em compensação, no ano de 2014, 98,86% foram realizadas e 2015, 98,87% foram efetivadas. Mesmo que como no primeiro quadriênio nada tenha sido realizado, é possível dizer que uma representação percentual mínima foi alcançada.

Gráfico 6 – Metas da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, Breves, Pará, (2013 a 2015).



Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS, 2016).

A Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) tem como objetivo principal efetivar a atenção básica como espaço prioritário de organização do SUS. Como indica a tabela 11, para o alcance desse objetivo, foram constituídas 240 ações, com destaque para as relacionadas à prevenção e controle de doenças endêmicas, epidemiológicas e infectocontagiosas; controle de morte materna e infantil; capacitação técnica para assistência humanizada; ampliação e reforma de equipamentos, postos de atendimento e transporte.

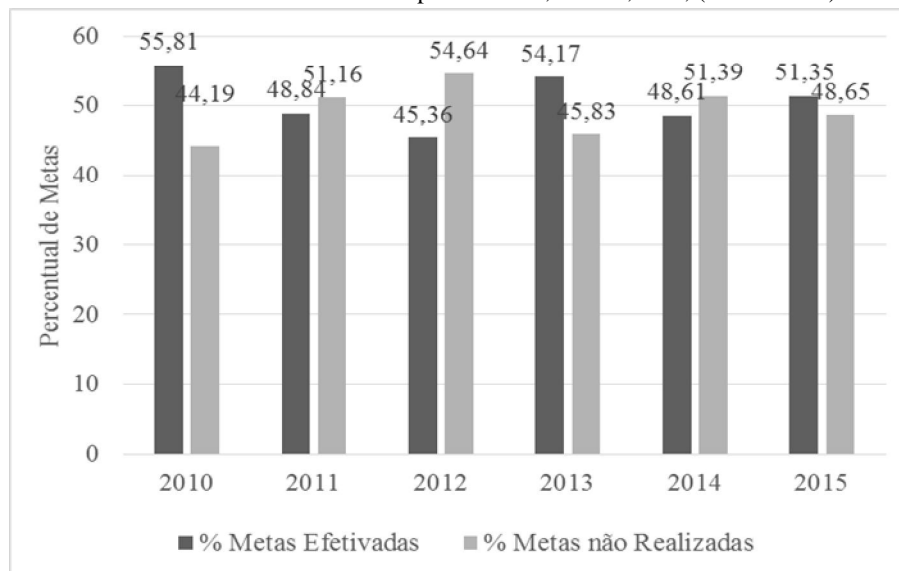
Tabela 11 - Metas da Secretaria Municipal de Saúde, Breves, Pará, (2010 a 2015).

Ano	Ações previstas	Meta	% Metas Efetivadas	% Metas não Realizadas
2010	161	86	55,81	38
2011		86	48,84	44
2012		97	45,36	53
2013		96	54,17	44
2014	79	144	48,61	74
2015		111	51,35	54
Total	240	620	50,5	49,5

Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA, 2016).

Como indica o gráfico 7, das 620 metas previstas para os quadriênios em estudo, no ano de 2010, 55,81% das metas previstas foram realizadas; em sequência 2011, 48,84%; 2012, 45,36%; 2013, 54,17%; 2014, 48,61%; e 2015, 51,35%. Percebe-se quase um equilíbrio entre metas efetivadas que indicam um percentual total de 50,5% e as não realizadas, que totalizaram 49,5%.

Gráfico 7 - Metas da Secretaria Municipal de Saúde, Breves, Pará, (2010 a 2015).



Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA, 2016).

As 157 ações da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), expressas na tabela 12, para os quadriênios de 2010 a 2013 e 2014 a 2017 estão relacionadas principalmente com a dotação de infraestrutura necessária ao desenvolvimento dos projetos de ensino, de pesquisa, leitura, formação continuada; de produtividade econômica e coletiva, planejamento, acompanhamento e avaliação de práticas pedagógicas.

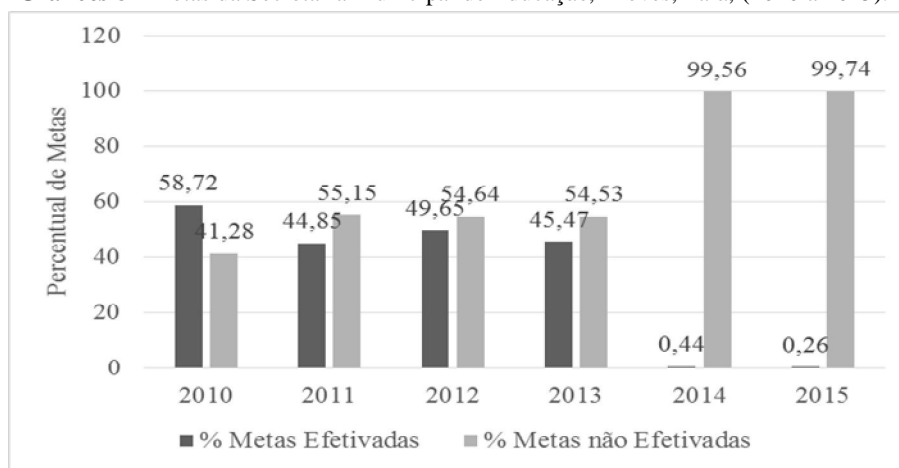
Tabela 12 - Metas da Secretaria Municipal de Educação, Breves, Pará, (2010 a 2015).

Ano	Ações Previstas	Meta	% Metas Efetivadas	% Metas não Efetivadas
2010	61	29129	58,72	41,28
2011		29435	44,85	55,15
2012		34683	45,36	54,64
2013		34717	45,47	54,53
2014	96	41522	0,44	99,56
2015		41352	0,26	99,74
Total	157	210838	29,46	70,54

Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Educação (SEMED, 2016).

Das 210838 metas previstas, o gráfico 8 indica que no ano de 2010, 58,72% das metas foram efetivadas, 2011, 44,85%; 2012, 49,65%; 2013, 45,47%; 2014, 0,44%; e 2015, 0,26%. Percebe-se um equilíbrio entre as metas efetivadas e não realizadas no primeiro período do PPA, entretanto, nos anos de 2014 e 2015, quase 100% das metas previstas não foram alcançadas. O que impactou no total geral de metas efetivadas, representando apenas 29,46%, enquanto as não realizadas indicam um total de 70,54%.

Gráficos 8 - Metas da Secretaria Municipal de Educação, Breves, Pará, (2010 a 2015).



Fonte: Breves. Secretaria Municipal de Educação (SEMED, 2016).

O Entrevistado 2 avalia que o problema na governança do PPA não está na fase de elaboração e sim na sua execução, pois a mesma tem se limitado a representar a base de constituição da LDO para cada exercício financeiro, quando deveria se preocupar com a efetivação das ações previstas e com o reflexo positivo sobre as políticas públicas municipais. Os fatores que contribuem para essa realidade vinculam-se principalmente à falta de conscientização e capacitação dos gestores quanto a importância dos instrumentos de planejamento.

Por isso, seria fundamental reconhecer a importância da efetivação de todas as fases do ato de planejar, além de direcionar esforços para o fortalecimento do setor de planejamento, capacitação dos gestores para execução e acompanhamento das ações e metas, equipe específica para monitorar e avaliar as fases do planejamento, estrutura adequada e equipe técnica qualificada para o setor de planejamento.

A partir da tabela 13, é possível dizer que o Plano Plurianual aqui representado por seis secretarias do Município de Breves possui um alto número de metas para cada ação prevista. Nos documentos analisados, algumas dessas secretarias demonstram um equilíbrio

entre as metas previstas e efetivadas, entretanto, quando indicam números expressivos de metas para uma única ação correm o risco de transparecer que todas as demais ações não estão sendo desenvolvidas.

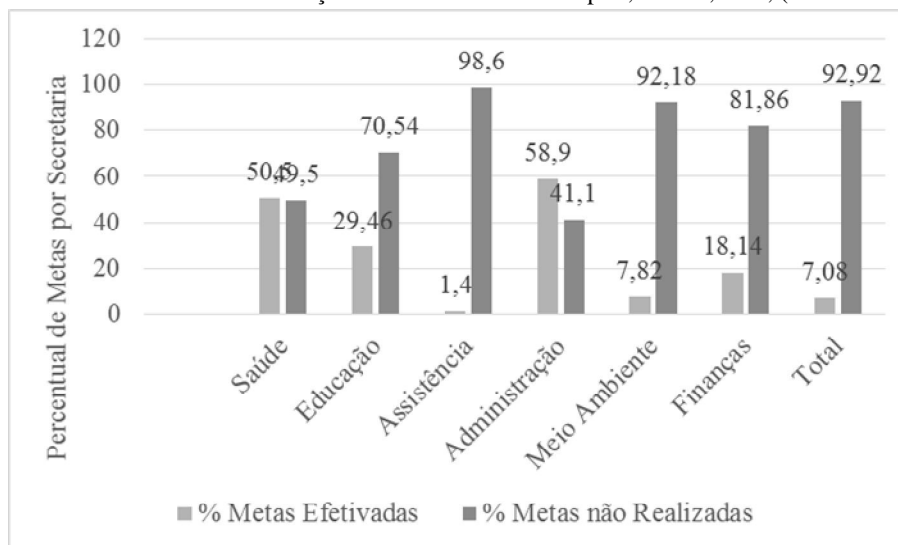
Tabela 13 - Total de metas e ações das secretarias municipais, Breves, Pará, (2010 a 2015).

Secretaria Municipal	Ações Previstas	Meta	Metas efetivadas	% Metas Efetivadas	Metas não realizadas	% Metas não Realizadas
Saúde	240	620	313	50,5	307	49,50
Educação	157	210.838	62.113	29,46	148.725	70,54
Assistência	121	845.644	11.839	1,4	833.805	98,6
Administração	86	472	278	58,90	194	41,10
Meio Amb.	98	30.085	2.353	7,82	27.732	92,18
Finanças	32	959	174	18,14	785	81,86
Total	734	1.088.618	77.070	7,08	1.011.548	92,92

Fonte: Secretarias municipais de Breves (2016).

O gráfico 9, ilustra que apenas 7,08% das metas previstas para as referidas secretarias municipais foram efetivadas, o que significa dizer que 92,92 das metas não foram realizadas. Esse resultado, por sua vez, é um indicativo de que o PPA, assim como o Plano Diretor e o Plano estratégico, não possuem processos de monitoramento e avaliação previstos e necessários à efetividade dos planos de desenvolvimento local, além de restringirem-se a instrumentos burocráticos elaborados para o cumprimento de exigências legais.

Gráfico 9 - Total de metas e ações das secretarias municipais, Breves, Pará, (2010 a 2017).



Fonte: Secretarias municipais de Breves (2016).

Em suma, todos os instrumentos de planejamento governamental aqui analisados, com base nas novas atribuições constitucionais, tornam-se mecanismos jurídicos que, depois de aprovados, assumem efeito de lei, envolvendo despesas, direitos e obrigações. Nota-se, que o processo de planejamento governamental avançou em termos metodológicos, instrumentais e legais, entretanto ainda apresenta muitas lacunas entre as políticas previstas e a tradução prática, para políticas públicas que respondam às reais necessidades da sociedade.

4 ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA LOCAL PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE BREVES

4.1 Características da governança local no município de Breves

A partir da análise da governança dos planos de desenvolvimento do Município de Breves, constituída no capítulo anterior, e dos questionários aplicados com os treze gestores das secretarias municipais, além dos trezentos e noventa e sete munícipes do meio urbano e rural participantes da pesquisa, chegamos a algumas considerações sobre a governança local no Município de Breves.

O município dispõe de planos de desenvolvimento local. Todas as secretarias possuem planejamentos setoriais específicos para implementação de políticas públicas. Onze dos treze gestores afirmam existir participação da sociedade no processo de elaboração de políticas públicas e planejamento local. Nove gestores disseram que a elaboração dos planos setoriais está relacionada com os instrumentos de planejamento governamental, principalmente com o Plano Plurianual (PPA). Nove dos gestores afirmaram que existe um número significativo de programas e projetos sendo desenvolvidos pelas secretarias.

Por outro lado, a pesquisa apontou que apenas cinco das secretarias do município utilizavam o Plano Diretor (PD) no processo de planejamento setorial. A gestão atual desconheceu a existência do Plano Estratégico. Apenas três das treze secretarias dispõem de recursos próprios para o desenvolvimento dos projetos e programas. A disparidade dos valores trabalhados por secretarias é evidente.

Quando os questionamentos relacionavam-se às bases da governança local, os gestores responderam que suas estratégias estavam pautadas, principalmente, em ações diagnosticadas, planejadas, articuladas, controladas pelos princípios legais e transparentes, na garantia de direitos, na parceria e integração entre secretarias, órgãos governamentais e não governamentais e no monitoramento e acompanhamento técnico na tomada de decisões. Todavia, apesar de existem diagnósticos e diversas formas de planejamento, as ações previstas para o alcance de políticas públicas são desenvolvidas de forma desarticuladas, sem acompanhamento e avaliação institucional.

O Art. 116 da Lei complementar nº 002/ 2001 do Município de Breves relaciona as discussões sobre as demandas existentes no município e a destinação dos recursos, de forma a democratizar com todas as entidades organizadas da sociedade civil o orçamento

municipal. Logo, atribui-se à comunidade o direito e o dever de participação no Orçamento, nos conselhos e em todas as fases do processo de desenvolvimento.

Entretanto, na prática, a participação social constitui-se com limitações. Dez dos treze secretários afirmaram não existir participação da sociedade na gestão dos gastos públicos. Os dados apresentados pelos munícipes coincidem com essa informação, pois, como indica a tabela 14, 100% dos munícipes do meio rural e 99,7% dos munícipes do meio urbano afirmam não participar da gestão dos gastos públicos.

Tabela 14 - O governo municipal incentivou a participação na gestão dos recursos no período de 2000 a 2015 no município de Breves, Estado do Pará?

Locais/Pesquisa	Sim	%	Não	%
Meio Rural	0	0	106	100
Meio Urbano	1	0,3	290	99,7

Fonte: Elaboração própria (2016).

A tabela 15 também expressa um grave problema que é o desconhecimento dos 397 munícipes participantes da pesquisa sobre os recursos recebidos pelo município, o que indica fragilidades na governança local, já que um de seus princípios básicos é a transparência no trato com os recursos públicos e o incentivo ao orçamento participativo. Mas também pode indicar a dificuldade que a comunidade possui no trato com as informações oficiais, ou ausência da cultura da participação.

Tabela 15 - Qual o Recurso?

Recurso		Meio Urbano		Meio Rural	
		Quantidade	%	Quantidade	%
União	FPM				
	CIDE				
	FEP				
	ICMS				
Estado	ICMS				
	IPI				
	IPVA				
Município	IRRF				
	IPTU		100		100
	ALVARÁ				
	TAXAS				
	ALUGUÉIS				
	IPVI				

Fonte: Elaboração própria (2016).

Na tabela 16, os dados entram em contradição com as informações dadas pelos gestores, pois enquanto os mesmos dizem que as estratégias das ações setoriais partem das demandas da comunidade e se desenvolvem de forma democrática, através principalmente da participação social, a maioria dos munícipes tanto do meio urbano como do rural afirmaram não existir incentivo à participação na governança local nos últimos dez anos, o que não isenta a comunidade de sua responsabilidade pois, apesar da pouca abertura do poder público para a contribuição social isso não pode impedir a comunidade de agir e contribuir com os rumos da política pública local .

Tabela 16 - Os governos municipais no período de 2000 a 2015 incentivaram a participação na governança local no município de Breves, Estado do Pará?

Locais/Pesquisa	Sim	%	Não	%
Meio Rural	6	5,7	100	94,3
Meio Urbano	25	8,4	266	91,4

Fonte: Elaboração própria (2016).

Apesar da tabela 16 indicar o percentual de 94,3% dos munícipes do meio rural e 91,4% dos pesquisados do meio urbano afirmando não existir incentivo à participação na governança local no Município de Breves, a tabela 17, expressa que quando há participação, a mesma se dá de forma democrática.

Tabela 17 - Essa participação se desenvolveu de forma democrática?.

Afirmativa	Locais das Pesquisas			
	Meio Rural	%	Meio Urbano	%
Sim	6	5,7	13	4,5
Não	100	94,3	278	95,5
Total	106	100	291	100

Fonte: Elaboração própria (2016).

Dentre as formas de participação mais citadas (tabela 18), tanto pelos gestores das secretarias municipais como pelos munícipes do meio urbano, estão respectivamente: as conferências, as audiências públicas e as plenárias públicas. Já os munícipes do meio rural indicam respectivamente: a plenária pública e o centro comunitário.

Tabela 18 - Essa Participação foi através de:

Participação	Meio Urbano		Meio Rural	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Sindicato	0	-	0	-
Centro Comunitário	0	-	2	33,3
Audiência Pública	2	13,3	0	-
Conferência	6	40,0	0	-
Conselho	0	-	0	-
Plenária	5	33,3	4	66,7
Associação	0	-	0	-
Outros	2	13,3	0	-
Total	15	100	6	100

Fonte: Elaboração própria (2016).

Diante do exposto no capítulo anterior e nesta sessão, pode-se dizer que a pesquisa desenvolvida aponta indicativos de que há no Município de Breves uma governança com bases no planejamento expresso por Matus (1989) como tradicional, já que tem como preocupação principal o imediatismo do mero cumprimento legal, ou ainda, tecnocrático, pois possui um cálculo sistemático de médio e longo prazos, mas se restringe às questões puramente técnicas, esquecendo o enfoque político, principalmente relacionado a uma efetiva abertura democrática para a participação social. Em consequência, tem-se um governo que planeja, mas não acompanha, não avalia e, logo, não obtém os resultados esperados na efetivação das políticas públicas locais.

4.2 Canais de participação social no município de Breves

Todas as temáticas abordadas nesta dissertação: desenvolvimento local, governança pública, exemplos de boa governança e planos de desenvolvimento municipal possuem como característica comum a contribuição da sociedade civil organizada nos processos de decisão. Nesse contexto, os canais de participação social passam a representar uma das principais estratégias para o desenvolvimento de políticas públicas para o Município de Breves.

A lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana em seu art. 2º Inciso II sobre a gestão democrática, preconiza que esta se dará por meio da participação da população

e de associações representativas dos vários segmentos na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O art. 43 da referida lei, esclarece que, para garantir a gestão democrática, poderão ser utilizados os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências e iniciativa popular de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Entretanto, cabe a cada município escolher os instrumentos que irá utilizar para viabilização da referida participação democrática da sociedade.

De acordo com o Relatório sobre Organizações Sociais do Município de Breves existem trinta e cinco organizações sociais municipais cadastradas (BREVES. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, 2012) ¹, existem também seis cooperativas representando algumas das organizações econômicas do município de Breves ², dez sindicatos que representam várias organizações políticas e sociais no município ³ e onze conselhos setoriais que também representam organizações políticas e sociais e estão vinculados às políticas públicas municipais de educação, saúde, assistência, mulher, crianças e adolescentes, meio ambiente, habitação, dentre outras. ⁴

Conforme o Entrevistado 3, por quatorze anos técnico da SEMTRAS, dentre os canais de participação social do Município de Breves, os conselhos são os mais atuantes; no entanto, suas ações muitas vezes limitam-se à solicitação de infraestrutura, o que demonstra a fragilidade de sua participação. Afirma ainda que os maiores problemas enfrentados pelos conselhos estão relacionados à qualificação técnica, (pois o membro do conselho de assistência social, por exemplo, precisaria ter formação sobre a Lei Orgânica da Assistência, sobre os princípios e as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência, sobre financiamento e prestação de conta da assistência social), para que pudessem acompanhar, cobrar e não se deixar manipular.

Outra dificuldade está relacionada aos recursos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos dentro dessas entidades, principalmente as organizações econômicas, como as cooperativas. Contraditoriamente a essa dificuldade, dentro do orçamento do município existe

¹AABE; Associação Agrícola do Movimento Sustentável de Floresta Nativa do Rio Mariazinha; ACIAB; ACERB; ACOMAB; CFR-Breves; ACVSARA; ASPARMUB; AMBRE; ADIUB; AMOREMA; AMOVIC; AMBRID; ASSOMOTO; AMOBRE; ASPÉMAB; ASSPEPAB; ASPARVIM; APROCOTANE; API; ASPORIM; APROTAÇU; APA; ASSUPA; ADEMA; Associação dos Taxistas do Hospital Municipal de Breves; ASTAE; ALG; ATMB; AFNG; AFROMAR; ABREVES; APPD; Colônia de Pescadores de Breves; Comunidade Irmã (CI).

²COMABE; COMABRE; COOMAGRIM; COMASPE; COOPCMRBRE; CAIABE.

³SETEMEP; SENPA; Sindicato dos Mototaxistas de Breves; SPPR; SINTEPP; SIS PUB; Sindicato dos Taxistas de Breves; STTR; SINTESP; STICOMB.

⁴CMS; CME; CAE; Conselho Municipal do FUNDEB; CMAS; CMDCA; CMDM; CMM; CMDRS; Conselho Municipal de Habitação.

a previsão de recursos específicos para serem destinados às organizações não governamentais; no entanto, segundo o Entrevistado 3, todas as organizações que já tentaram conseguir, desistiram de tal objetivo.

Todas as áreas organizacionais, ainda de acordo com o entrevistado, caracterizam-se pela ausência de conselheiros tecnicamente qualificados, necessários para o acompanhamento das contas públicas, emissão de parecer técnico e para a elaboração de projetos sociais e captação de recursos para o desenvolvimento dos trabalhos, principalmente das organizações econômicas. Geralmente a participação limita-se à figura do coordenador. São esses fatores, juntamente com a politicagem, troca de favores e a falta de apoio, que estão desestimulando ainda mais a participação social no município.

Devemos sempre lembrar que mesmo diante de todas as dificuldades, a responsabilidade pela efetiva participação social deve ser de toda sociedade, pois é muito fácil colocar a culpa de todos os problemas apenas no poder público, ou somente cobrar direitos. Cada cidadão faz o quê? De que maneira está contribuindo com sua comunidade? O que pode fazer para melhorar? O fato de nos exirmos principalmente da participação social e política significa abrir mão de nossos direitos [...] (Informação verbal).⁵

O Entrevistado 4 foi filiado ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINTEPP) desde sua contratação funcional pela Secretaria Municipal de Educação e atuou de 1999 até 2003, como coordenador geral do sindicato por dois mandatos. Coordenou, também, a regional Marajó por um mandato e hoje está na coordenação do Sindicato dos Trabalhadores Técnicos Administrativos das Instituições Federais do Pará (SINDTIFES).

Conforme o referido Entrevistado, a estrutura de poder da sociedade brasileira atual, os sindicatos de forma geral se apresentam com um papel fundamental na definição das políticas públicas. O SINTEPP, por exemplo, é um sindicato que não apenas discute os direitos dos trabalhadores em educação, mas também a educação enquanto política pública, assumindo assim, a estrutura de uma fração da classe trabalhadora na definição dessas políticas.

Esclarece ainda que o sindicato necessita de representatividade e que essa representatividade se obtém somente com ações democráticas. Não se consegue representatividade se não existir o apoio de sua base, sem o que a construção não representará a defesa dos direitos ou constituição de uma política pública que vá melhorar as condições, por exemplo, da Educação.

⁵ Entrevistado 3. Informações concedidas à Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

Nessa perspectiva, para o Entrevistado 4, a maior dificuldade dentro dos sindicatos é que nem sempre os encaminhamentos são tomados pela base de forma esclarecida, por não haver uma cultura de formação. Nem sempre os encaminhamentos se revelam como a melhor decisão para a categoria. Quando isso ocorre é preciso ter energia suficiente para reconhecer que foi uma ação equivocada e que, por isso, deve voltar atrás e recomeçar. Isso também é um problema, pois a categoria tem dificuldade de reconhecer seus erros.

A potencialidade para avançar na construção de políticas públicas está no processo de participação popular. Os sindicatos são exemplos dessa representação. Por isso, todos os trabalhadores e seus sindicatos precisam estar organizados para lutar contra projetos exploratórios e sub humano, como o projeto Neoliberal, e a favor de projetos de luta por melhores condições de vida para a população.

Reconheço que existe a possibilidade das direções sindicais se burocratizarem, passando a assumir decisões unilateralmente, negociando diretamente com chefes ou patrões, através da troca de favores. Isso é muito danoso para a luta sindical, pois traz enormes prejuízos para os movimentos sociais, como o descrédito nas organizações sindicais. Os processos democráticos e as tomadas de decisões precisam ser desenvolvidos pela base, de forma a firmar o sindicato como forte instrumento de luta em favor da classe trabalhadora [...] (Informação verbal).⁶

De acordo com o Art. 106 da Lei Complementar nº 002/ 2001 do Município de Breves, a participação da sociedade se dará por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Agricultura, de Assistência Social, Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de Saúde e de Obras e Urbanismo. Além dos Conselhos Municipais previstos nessa lei, a Prefeitura de Breves deve estimular a criação de outros espaços de participação popular como: Comissões técnicas, Audiências Públicas e Orçamento Municipal.

Conforme o Art. 109 da referida lei, são atribuições dos Conselhos Municipais: intervir em todas as etapas do processo de planejamento; analisar e propor medidas de concretização de políticas setoriais; participar na gestão dos fundos previstos em lei e em sua fiscalização; solicitar ao poder público, audiências públicas, para prestar esclarecimentos à população; realizar audiências públicas; requisitar a presença do Prefeito Municipal e de seus Secretários para prestarem esclarecimentos sobre assuntos de relevante interesse social.

⁶ Entrevistado 4. Informações concedidas à Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

Com relação aos conselhos setoriais, o Entrevistado 5 já representou diversos conselhos municipais. Participou do Conselho dos Estudantes por duas vezes, Conselho Escolar por três vezes, Conselho Municipal de Saúde (CMS); Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) por três vezes; Conselho Municipal do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Perguntado sobre as dificuldades e potencialidades observadas por ele nos processos de participação em conselhos setoriais no município de Breves, respondeu que a maioria dos conselheiros pensa que a grande dificuldade está vinculada a questões estruturais, porque quase sempre o município acaba não dando a estrutura necessária para o pleno desenvolvimento dos trabalhos, o que é um fato, uma vez que em todos os conselhos que o entrevistado participou, a estrutura era mínima.

Apesar da questão estrutural atrapalhar bastante o desenvolvimento dos trabalhos, o Entrevistado 5 alerta que o problema maior está relacionado ao compromisso das pessoas que se apresentam como representantes de determinados segmentos; alguns chegam até de forma impositiva representando o governo, sem a disposição de realmente fazer seu papel, que é uma tarefa social. Muitas vezes o conselho acaba se resumindo à figura do presidente e da representação do governo, por conta da pouca participação, inclusive de setores importantíssimos, como os representantes de pais, de alunos e de professores.

Segundo o mesmo Entrevistado, o modelo do Conselho do FUNDEB e da Alimentação Escolar, por exemplo, exigem pessoas técnicas, pois as vistorias de obras e as análises de prestação de contas necessitam de acompanhamento e relatório técnico para qualificar o debate e o resultado das discussões. Quando o conselho não possui essa estrutura, os conselheiros tem que se deslocar e fazer esse trabalho mesmo sem o conhecimento técnico devido. O trabalho do conselheiro seria apenas analisar, debater e constituir um relatório final a partir do parecer do técnico responsável.

O conselho é considerado para ele, um bem social porque tem o propósito de lutar pela sociedade; mesmo assim, não percebe o interesse e envolvimento social. A estrutura realmente é necessária, mas o principal problema é a falta de compromisso dos diversos segmentos sociais, que ainda não conseguem perceber a importância dos conselhos para a transformação social.

Nesse caminho, o Entrevistado 5 reconhece que os conselhos municipais precisam ser fortalecidos e que se faz necessário a apropriação desse instrumento para acompanhar, fiscalizar e propor políticas públicas. Além disso, os conselhos podem ser utilizados como instrumentos de combate à corrupção. Hoje, apesar de todas as dificuldades, avançou-se

bastante devido, principalmente, aos trabalhos de conselheiros que ultrapassaram muitas vezes o limite de seu papel para denunciar. “Acredito muito na força transformadora de um conselho porque eu vi isso acontecer, e participei de conselhos que realmente fizeram isso acontecer” [...] (Informação verbal).⁷

Por fim, o Entrevistado 5 enfatiza que a maioria das vitórias não acontecem no campo do conflito, mas na forma como o conselho interpreta a lei e o rumo correto. Nesse processo, o conselheiro deve se impor, propor as coordenadas e emitir parecer técnico, seguro e não um parecer de achismo, sem ideologias; o objetivo realmente é de se construir uma sociedade melhor através desse canal de participação social.

Além desses canais de participação indicados pelo relatório da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (2012), existem outras formas de participação no município de Breves, mas foram priorizadas as referentes aos movimentos sociais. Para esse fim, entrevistou-se uma reconhecida representante dos movimentos sociais locais, aqui referenciada como Entrevistado 6.

Seu engajamento iniciou nos Estados Unidos, aos vinte e quatro anos de idade, continuando ainda hoje, quase aos setenta e dois anos. Sua luta inicialmente era em favor dos perseguidos - pessoas que não nasciam nos Estados Unidos. Nos anos de 1960, lutou contra a Guerra do Vietnã. Participou nos movimentos contra o orçamento armamentista dos Estados Unidos e contra a pena de morte.

Chegou ao Brasil com 28 anos, já formada em pedagogia, mas como se tratava de novo País, nova língua, novos costumes, sua primeira missão foi no interior do Maranhão, onde ficou por quinze anos e foi lá que se comprometeu com lavradores da região na luta por justiça ligada à questão da terra, uma experiência de escola, onde aprendeu com a metodologia do povo exemplos brilhantes, que carrega até hoje.

Atualmente (2016) o Entrevistado 6 está no município de Breves, no Marajó, onde, nos primeiros seis ou sete anos, contribuiu na formação de líderes para a Pastoral da Criança, uma experiência diferente das experiências com lavradores maranhenses. Não conhecia o Marajó e não estava acostumada com o caminho das águas, com o modo de falar, comer, dançar, cantar desse povo belo e diferente. Foi um trabalho pastoral, mas ao mesmo tempo social, onde utilizou a mesma metodologia que aprendeu com os lavradores do Maranhão, metodologia baseada no respeito, no escutar e no dialogar com o povo, onde aprendeu mais do que ensinou.

⁷ Entrevistado 5. Informações concedidas à Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

Após esses primeiros anos, o Entrevistado 6 foi nomeado por Dom José Luis Azcona, bispo do Marajó, para coordenar a Comissão Justiça e Paz (CJP), onde permanece no assessoramento, mas fez a proposta a ele de assumir a Comissão Pastoral da Terra (CPT), por ter algumas semelhanças com o trabalho de luta pelo direito à terra no Maranhão.

Conforme o Entrevistado 6, simultaneamente a tudo isso, em fevereiro de 2011, iniciaram as discussões sobre o Movimento pelo Direito ao Uso da Água, que a partir de muitas reuniões nos bairros, muito trabalho de base, momento de mexer com o povo, de escutar os problemas do povo, deu-se início ao movimento, trabalho cansativo, mas que valeu a pena. Depois de dois meses de mobilizações, consultas e análise social das falas populares, foi organizada a primeira grande assembleia do Movimento pelo Direito ao Uso da Água, movimento este que tem como base uma organização determinada pelo povo, que leva naturalmente a uma autonomia popular.

Penso que dentro dos movimentos sociais não existe fracasso e sim processo contínuo de aprendizagem, pois mesmo quando algo não dá certo, aprendemos com os problemas, dificuldades, sofrimento. Então, dentro de movimento social como o da luta pela água, que tem altos e baixos, momentos de paralisia do trabalho, pode haver um desânimo momentâneo, mas a força leva-nos a sair da paralisia e levantar devagar. Outro ponto interessante dentro do Movimento da Água é a mistura de gerações, integração entre veteranos e jovens, além disso. Algo novo, também, é a grande variedade tecnológica, que atualmente utilizamos com um forte instrumento de articulação e mobilização social [...] (Informação verbal).⁸

Para o Entrevistado 6, a maior dificuldade e ao mesmo tempo um desafio para os movimentos sociais no Marajó é a questão de autonomia. O povo precisa acreditar em si mesmo. A herança da mendicância, da crença que o outro vai resolver seus problemas, e dá o que ele está precisando precisa mudar. O que o povo precisa deve ser buscado coletivamente, através de reivindicações dos direitos previstos em lei.

Percebo também que o povo do Marajó geralmente não tem a mesma luta dos lavradores do Maranhão, mas hoje já está tendo consciência de que precisa se organizar, principalmente contra o grileiro, que por possuir documentação, chega querendo tomar a terra do povo nativo da região. Esse fato não era frequente no passado do Marajó, mas atualmente já está virando um constante problema [...] (Informação verbal).⁹

Com relação às potencialidades dos Movimentos Sociais, o Entrevistado 6 diz que deve-se aproveitar o dom natural do povo, pois o mesmo pode criar novo mundo através de

⁸ Entrevistado 6. Informações concedidas à Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

⁹ Entrevistado 6. Informações concedidas à Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

sua própria criatividade, inteligência e senso crítico que às vezes nem tem consciência que possui. Por isso, é papel dos movimentos sociais potencializar e cultivar isso cuidadosamente, sem perder de vista a riqueza inata do povo para transformação do seu lugar.

O Entrevistado em questão finaliza alegando que o povo quando se une pela coletividade, pela confiança mútua e acredita nos seus dons, pode gerar novas potencialidades, inclusive a de formulação de novas políticas públicas e assim, contribuir para uma comunidade, uma sociedade e um Estado melhor. No entanto, precisa ser algo derivado da crença em si mesmo. Isso exige do cidadão uma energia, um dinamismo que vai convidá-lo a sair do comodismo e se engajar na luta social e no estado permanente de cobrança.

Boito Júnior (2012), em seu artigo sobre as bases políticas do neodesenvolvimentismo, afirma que a participação política das camadas populares tem sido utilizada como estratégia para inserir o Estado brasileiro de forma tardia e dependente no capitalismo mundial. Nesse contexto, formou-se no Brasil do século XXI uma frente política denominada de neodesenvolvimentista, base de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda, com traços e semelhanças na política desenvolvimentista e populista do período de 1930 a 1964.

Essa frente política defendia a ação restauradora da burguesia cafeeira apoiando-se no movimento operário e popular. Com isso, gerou mudanças na estrutura de classes no Brasil. Os assalariados urbanos passaram, no setor privado, a adquirir experiência de luta sindical e, no setor público, trabalhadores, em grande parte concursados, passaram a ter maior capacidade de pressão (BOITO JÚNIOR, 2012). Nesse momento, partidos políticos, além da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Sem Terra (MST) eram radicalmente contrários a qualquer aproximação política com o grande empresariado. A força desses movimentos no referido contexto era reconhecidamente importante.

Entretanto, Boito Júnior (2012) afirma que no início da década de 1990, a situação mudou, pois os grandes empresários e o movimento sindical e popular acabaram convergindo para uma mesma posição (com exceção da linha amplamente majoritária do MST que defende a permanência do movimento no campo da crítica governamental) e criaram as condições para essa nova frente política neodesenvolvimentista, onde quem mais ganha é a grande burguesia enquanto grande parte da população continua marginalizada da sociedade.

O que aconteceu com a referida frente sindical pode se repetir com qualquer canal de participação social, por isso, o fortalecimento das diversas formas de participação política democrática, como indicaram os entrevistados, necessita principalmente de formação, compromisso, confiança mútua, criatividade. Como defendeu o representante dos movimentos

sociais, “na luta social não existe fracasso, o que existem são erros, falhas, essenciais para o processo de luta que se caracteriza como um meio de constante aprendizagem política social” [...] (Informação verbal).¹⁰

Diante de tudo isso, Souza (2006) acrescenta que, quanto mais resoluto, continuada e organizada for essa pressão, maior será a chance da participação institucional se tornar veículo para algumas mudanças possíveis e apreciáveis. Por outro lado, sem que os movimentos sociais se organizem e pressionem, leis formais viram letra morta e a participação oficial pode ser cooptada pelo Estado. Assim, o que deve prevalecer é o princípio da primazia política e da autonomia dos movimentos sociais como vetores de emancipação.

4.3 Governança e seus impactos sobre as políticas públicas no Município de Breves

A boa governança precisa resultar em melhores condições de bem-estar da população, principalmente através do acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento, energia, além de elevação de renda e inclusão produtiva. Nessa perspectiva, torna-se fundamental a análise dos impactos da governança local sobre as políticas públicas no Município de Breves. Para isso, foram utilizados neste trabalho os dados da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 2000 a 2010.

Como indica a tabela 19, o número de pobres no Pará, em 2000, era de 46,92%, em 2010 caiu para 32,33%. O Município de Breves aparece em 9º lugar em relação aos outros municípios do Marajó, com 66,84%, em 2000, e em 11º lugar, com 56,22%, em 2010. Apesar da diminuição da pobreza na maior parte da Região de Integração do Marajó, o número de pobres continua bem mais alto do que o número a nível de estado do Pará. Quanto ao Índice de Gini ¹¹, o percentual indica que a desigualdade se manteve. Além disso, a diferença entre ricos e pobres, expressando a concentração de renda aumentou em relação aos demais municípios, mas diminuiu em comparação com o estado do Pará.

¹⁰ Entrevistado 6. Informações concedidas à Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

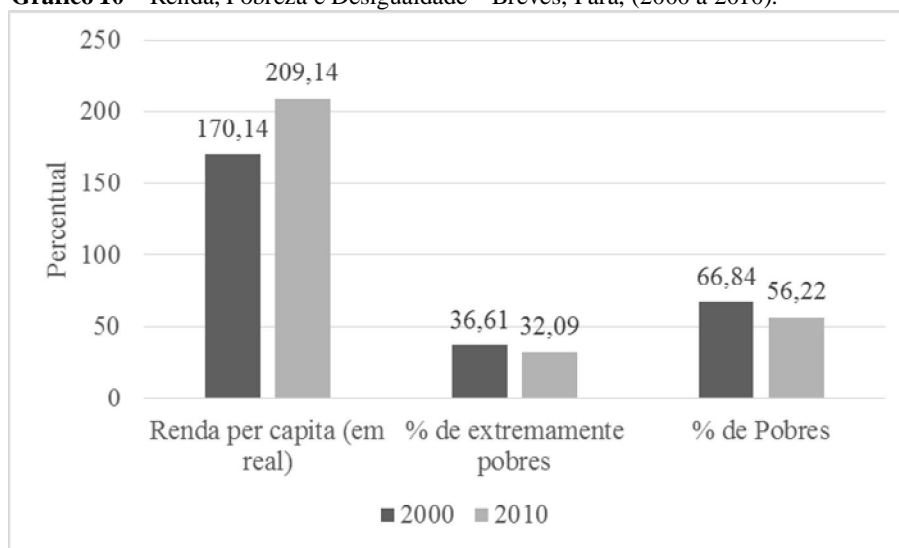
¹¹ O Coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100). Pode ser usado para qualquer distribuição embora seja comumente utilizado para medir a desigualdade de distribuição de renda.

Tabela 19 - Renda e Desigualdade no município de Breves, Estado do Pará, (2000 a 2010).

Estado/RI/Município	% de Pobres (2000)	% de Pobres (2010)	Índice de Gini (2000)	Índice de Gini (2010)	Razão 10% mais ricos/ 40% mais pobres (2010)	Razão 10% mais ricos / 40% mais pobre (2010)
Pará	46,92	32,33	0,65	0,62	30,56	26,25
Marajó	67,16	57,06	0,56	0,58	20,28	28,36
Afuá	67,95	64,88	0,49	0,66	11,78	64,64
Anajás	62,75	62,02	0,56	0,62	18,66	28,98
Bagre	73,64	59,68	0,52	0,48	16,43	11,94
Breves	66,84	56,22	0,58	0,58	20,61	22,38
Cachoeira do Arari	72,31	54,40	0,74	0,60	48,36	32,82
Chaves	77,04	63,04	0,51	0,67	13,51	76,45
Currálinho	56,88	60,34	0,51	0,57	13,86	21,64
Gurupá	70,19	54,73	0,54	0,56	16,74	22,48
Melgaço	78,64	73,43	0,46	0,55	10,31	17,55
Muaná	65,17	52,07	0,56	0,56	17,98	18,81
Ponta de Pedras	65,93	52,26	0,58	0,61	21,23	29,77
Portel	69,01	60,55	0,66	0,64	35,46	40,72
Salvaterra	56,93	42,33	0,55	0,57	16,78	21,11
Santa Cruz do Arari	66,48	62,21	0,61	0,49	27,56	12,83
São Sebastião da Boa Vista	67,1	56,65	0,49	0,54	12,59	17,00
Soure	57,77	38,22	0,60	0,52	22,62	14,63

Fonte: Costa; Pires (2015)

O gráfico 10 contribui para enfatizar os dados da FAPESPA, pois o aumento da renda no Município de Breves, de R\$170,14 em 2000, para R\$209,14 em 2010, apesar de ser uma diferença mínimo, de R\$39,00 em dez anos, representa um dos fatores que contribuiu para a diminuição da pobreza de 36,61% em 2000 para 32,09% em 2010 e extrema pobreza, de 66,84% em 2000, para 56,2% em 2010. Mas, também pode ser um indicativo de influência nos dados da permanente desigualdade e concentração de renda no Município de Breves. Logo, o combate à pobreza dependerá muito mais da redução da desigualdade do que do aumento da renda média.

Gráfico 10 – Renda, Pobreza e Desigualdade – Breves, Pará, (2000 a 2010).

Fonte: IBGE (2010).

Na área da educação, a tabela 20 indica que o Município de Breves em 2000 apresentava uma taxa de analfabetismo de 35,78%, equivalendo ao 5º maior número em relação aos demais municípios do Marajó; em 2010, caiu para 24,74%, equivalendo ao 6º maior número de analfabetismo da região.

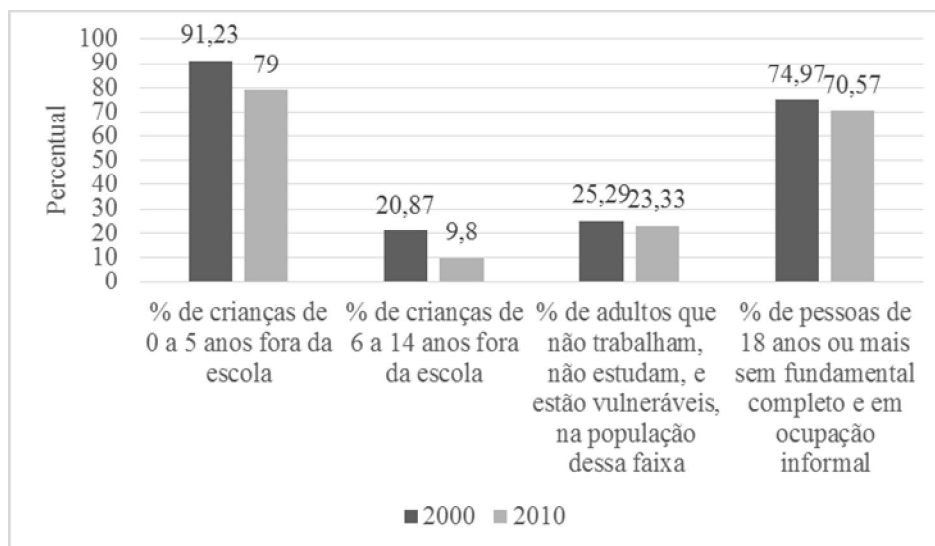
Com relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no Ensino Fundamental Menor, Breves aparece com índice de 2,9 inferior ao índice regional e estadual, com 3,5, o Ensino Fundamental Maior apresenta um índice superior ao do Marajó e do Estado. Quanto às pessoas com nível superior, Breves aparece com um percentual superior ao indicado pela RI do Marajó, porém muito aquém do percentual do Estado do Pará.

Tabela 20 - Educação no município de Breves, Estado do Pará, (2000 a 2010).

Estado/RI/Município	Taxa de Analfabetismo 15 anos ou mais		IDEB 2013		% de Pessoas com 25 anos ou mais com superior completo
	2000	2010	4ª Série/5º Ano	8ª Série/9º Ano	
Pará	16,77	11,74	3,8	3,4	6,21
Marajó	32,00	22,00	3,1	3,4	2,00
Afuá	43,61	28,88	2,7	2,9	2,3
Anajás	49,37	32,98	2,5	3,1	1,6
Bagre	34,2	23,98	3,3	4	1,21
Breves	35,78	24,74	2,9	3,5	2,97
Cachoeira do Arari	18,51	13,64	3,1	3,6	1,76
Chaves	37,11	27,07	2,9	3,7	1,43
Currálinho	32,28	21,6	2,6	3	2,6
Gurupá	35,05	24,82	2,8	3	1,27
Melgaço	41,91	36,68	2,7	3,7	2,04
Muaná	21,22	13,01	3,5	3,5	1,39
Ponta de Pedras	21,17	14,41	3,5	3,9	3,14
Portel	44,1	30,1	3,3	3,4	2,91
Salvaterra	11,84	9,04	3,4	3	3,23
Santa Cruz do Arari	21,48	11,54	3,7	3,1	1,63
S. S. da Boa Vista	21,05	15,71	3,3	3,4	1,51
Soure	13,11	9,42	3,6	3,4	4,76

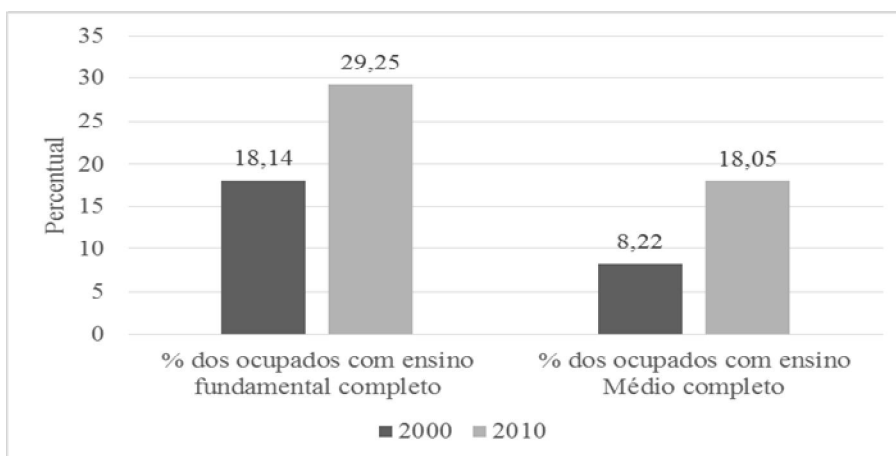
Fonte: Costa; Pires (2015).

O gráfico 11 complementa os dados educacionais quando expressa a vulnerabilidade social de crianças, jovens e adultos. De 2000 a 2010, todos os dados referentes a crianças fora da escola diminuíram, principalmente na faixa etária de 6 a 14 anos. Mas os dados relacionados a jovens e adultos que não trabalham e nem estudam, ou que se encontram em ocupação informal, apesar da queda no referido período, indica um número quase insignificante se tratando de uma pesquisa em um espaço de dez anos.

Gráfico 11 – Vulnerabilidade Social – Breves, Pará, (2000 a 2010).

Fonte: IBGE (2010).

O gráfico 12, ainda relacionado à educação e à ocupação da população com 18 anos ou mais, indica que no período de 2000 a 2010 o número de pessoas ocupadas com ensino fundamental completo e ensino médio completo aumentou respectivamente de 18,14% para 29,25% e de 8,22% para 18,05%. Todavia, se comparado ao dado anterior que indica o número de pessoas sem o nível fundamental completo, percebemos uma distância muito grande entre os referidos indicadores educacionais.

Gráfico 12 – Ocupação da População de 18 anos ou mais – Breves, Pará, (2000 a 2010).

Fonte: IBGE (2010).

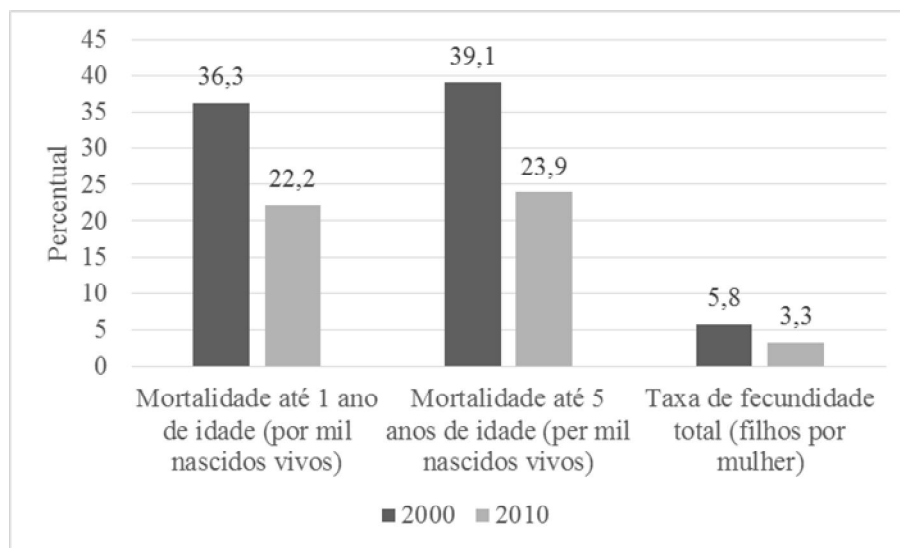
Na área de saúde a tabela 21 indica que a taxa de mortalidade infantil, no Pará, atinge um percentual de 16,5%; em Breves, 15,2%, equivalente ao 9º lugar em relação aos demais municípios do Marajó. Com relação à taxa de mortalidade em menores de 05 anos, o Pará atinge o número de 19,7% e, Breves, 20,1%, equivalente ao 9º lugar em comparação aos municípios do Marajó. A taxa de mortalidade materna, no Pará, alcança o percentual de 66,90% e, em Breves, 75,82%, equivalendo ao 6º maior número negativo da região. Tanto a taxa de mortalidade em menores de 5 anos quanto de mortalidade materna do Município de Breves indicam número superior aos do estado do Pará.

Tabela 21 - Saúde no município de Breves, Estado do Pará (2014).

Estado/RI/Município	Mortalidade Infantil (por mil hab.)	Taxa de Mortalidade em Menores de 05 anos (por mil hab.)	Taxa de Mortalidade Materna (por 100 mil hab.)
Pará	16,5	19,7	66,90
Marajó	17,5	22,1	67,59
Afuá	11,4	16,5	126,74
Anajás	19,0	23,1	0,00
Bagre	13,3	22,2	222,22
Breves	15,2	20,1	75,82
Cachoeira do Arari	18,6	18,6	0,00
Chaves	14,2	21,3	0,00
Currálinho	14,6	19,4	161,81
Gurupá	20,8	20,8	0,00
Melgaço	13,0	19,5	216,92
Muaná	33,7	42,6	0,00
Ponta de Pedras	15,2	18,2	0,00
Portel	21,6	24,0	0,00
Salvaterra	34,1	39,8	0,00
Santa Cruz do Arari	0,0	10,0	0,00
São Sebastião da Boa Vista	2,0	8,0	0,00
Soure	28,0	30,5	254,45

Fonte: Costa; Pires (2015).

O gráfico 13 complementa os dados de saúde, indicando que a taxa de mortalidade até um ano de idade por mil nascidos vivos caiu de 36,3 em 2000, para 22,2 em 2010. E até cinco anos de idade por mil nascidos vivos decresceu de 39,1 em 2000, para 23,9% em 2010. Quanto à taxa de fecundidade total de número de filhos por mulher também diminuiu de 5,8 em 2000, para 3,3 em 2010. Mesmo com a queda entre os referidos períodos, os números ainda indicam altos percentuais de mortalidade infantil e materna em Breves, no Marajó e em todo Estado do Pará.

Gráfico 13 – Longevidade, mortalidade e fecundidade em Breves, Pará, (2000 a 2010).

Fonte: IBGE (2010).

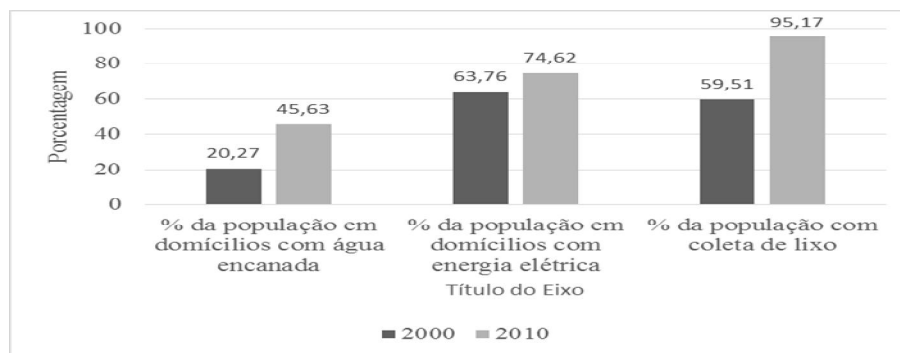
Com relação ao saneamento e habitação a tabela 22 indica para o ano de 2010 um percentual 48% de domicílios com abastecimento de água, no Pará; em Breves, 35%, ocupando, assim, o 8º lugar dentre os municípios marajoaras. O percentual de domicílios com esgotamento sanitário atingia no Pará 71%; em Breves 54%, equivalendo ao 3º lugar em comparação com os demais municípios do Marajó. O percentual de domicílios com coleta de lixo em 2010 no Pará era de 85% e, em Breves, 46%, equivalendo ao 9º lugar no Marajó. O percentual de moradias adequadas no Pará era de 89%; em Breves, 86%, equivalendo ao 9º lugar em relação aos demais municípios da região. No geral, o percentual municipal está bem abaixo do estadual.

Tabela 22 - Saneamento e habitação no município de Breves, Estado do Pará (2000 a 2010).

Estado/RI/Município	Percentual de domicílios com abastecimento de água (rede geral) (2010)	Percentual de domicílios com água encanada (2010)	Percentual de domicílios com esgotamento sanitário (rede geral ou fossa séptica) (2010)	Percentual de domicílios com coleta de lixo (2010)	Percentual de Moradias Adequadas (2010)
Pará	48	85	71	85	89
Marajó	38	52	40	52	86
Afuá	26	27	30	27	90
Anajás	8	21	36	21	82
Bagre	40	43	38	43	77
Breves	35	46	54	46	86
Cachoeira do Arari	30	77	33	77	92
Chaves	15	28	14	28	83
Currálinho	22	34	31	34	86
Gurupá	35	39	36	39	92
Melgaço	11	22	24	22	80
Muaná	44	51	43	51	81
Ponta de Pedras	50	67	41	67	95
Portel	21	63	47	63	72
Salvaterra	79	96	37	96	82
Santa Cruz do Arari	82	85	64	85	99
São S. da Boa Vista	29	37	42	37	87
Soure	76	90	76	90	89

Fonte: Costa; Pires (2015).

O gráfico 14 complementa os dados da tabela 15 com representações visuais sobre os domicílios com água encanada e coleta de lixo, além de indicar o número de habitação que possui energia elétrica. No ano de 2000, o número de residências que possuíam energia elétrica no Município de Breves representava 63,76%. Esse percentual aumentou para 74,62 em 2010. De forma geral, os dados apontam os graves problemas de saneamento e habitação que assolam o Município de Breves, a RI do Marajó e o estado do Pará.

Gráfico 14 - Indicadores de habitação, Breves, Pará, (2000 a 2010).

Fonte: IBGE (2010).

A tabela 23 indica números relacionados à segurança, onde a taxa de homicídio no Pará chega a 41,69%; e em Breves 12,66%, o que representa o 2º maior número de homicídios do Marajó. A taxa de assassinato de jovens atinge, no Pará, 77,86% e Breves, 18,54%, equivalendo ao 4º lugar quando relacionado aos demais municípios da região. Com relação à taxa de morte por acidente no trânsito o Pará apresenta o número de 21,50% e, Breves, 3,17%. Apesar de apresentar taxas menores que a estadual, o Município de Breves representar um dos maiores números de homicídio do RI do Marajó.

Tabela 23 – Segurança no município de Breves, Estado do Pará (2012).

Estado/RI/Município	Taxa de Homicídios. (por 100 mil hab)	Taxa de Assas. de Jovens (por 100 mil hab)	Taxa de Morte por Acidente no Trânsito. (por 100 mil hab)
Pará	41,69	77,86	21,5
Marajó	4,37	15,01	7,55
Afuá	8,36	19,11	2,79
Anajás	3,89	0,00	3,89
Bagre	0,00	0,00	0,00
Breves	12,66	18,54	3,17
Cachoeira do Arari	4,73	16,06	0,00
Chaves	0,00	0,00	0,00
Curralinho	12,66	0,00	0,00
Gurupá	4,73	11,49	3,34
Melgaço	0,00	0,00	0,00
Muaná	0,00	0,00	2,81
Ponta de Pedras	7,38	12,36	11,07
Portel	23,94	59,38	0,00
Salvaterra	4,77	16,61	28,64
Santa Cruz do Arari	0,00	0,00	0,00
São Sebastião da Boa Vista	8,44	0,00	12,66
Soure	8,52	29,24	12,79

Fonte: Costa; Pires, (2015).

Com relação ao desmatamento, a tabela 24 mostra que somente no Pará, em 2013, a área desmatada foi de 1.247.780 km², equivalente ao percentual de 21%. No Marajó, em 2013, a área de desmatamento atingiu 104.354 km², representando 3% de áreas desmatadas. Breves atingiu o equivalente a 540 km² de área destruída, equivalente a 6%. Apesar do desmatamento na RI do Marajó não ser muito alto em comparação aos dados estaduais, o Município de Breves apresenta o terceiro maior número da referida região.

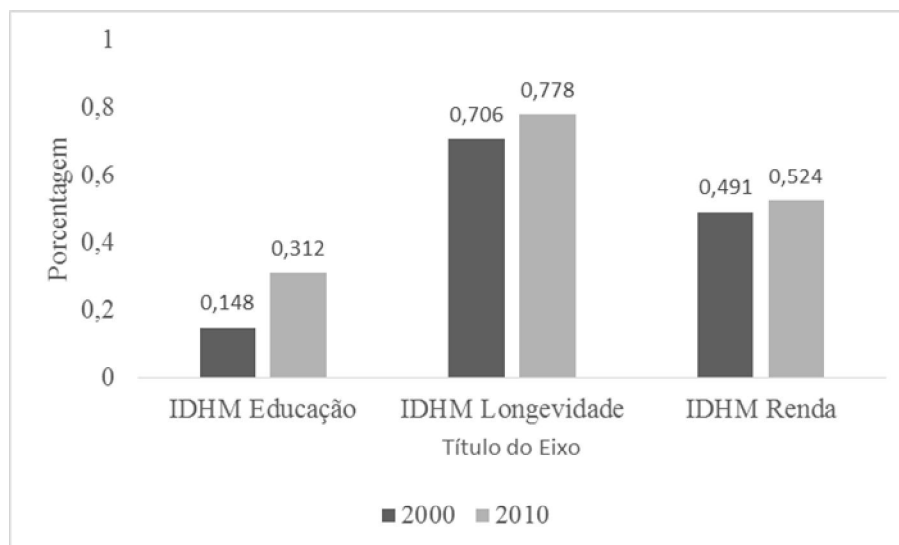
Tabela 24 - Desmatamento no município de Breves, Estado do Pará (2013).

Município	Área Km ²	Desmatamento 2013	(%)
Pará	1.247.780	255.250	21
Marajó	104.354	3.576	3
Afuá	8.382	29	0
Anajás	6.940	177	3
Bagre	4.403	205	5
Breves	9.572	540	6
Cachoeira do Arari	3.115	73	2
Chaves	13.116	96	1
Curralinho	3.626	202	6
Gurupá	8.550	110	1
Melgaço	6.781	159	2
Muaná	3.776	101	3
Ponta de Pedras	3.378	52	2
Portel	25.425	1.561	6
Salvaterra	1.048	113	11
Santa Cruz do Arari	1.078	0	0
São Sebastião da Boa Vista	1.636	124	8
Soure	3.528	35	1

Fonte: Costa; Pires (2015).

O gráfico 15 indica que dos índices de desenvolvimento humano do Município de Breves, relacionados à educação, longevidade e renda, o IDH com maior crescimento foi o relacionado à educação, que passou, em um intervalo de dez anos, de 0,148 para 0,312, mesmo assim, muito distante do ideal. É importante ressaltar que todos os resultados aqui apresentados são decorrentes de planos, programas, projetos, ações e metas desenvolvidas pela esfera federal, estadual e municipal.

Gráfico15 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e seus componentes, Breves, Pará, (2000 a 2010).



Fonte: IBGE (2010).

Vale lembrar ainda que, anteriormente na tabela 12, mostrou-se que o Índice de Gini do município se manteve em 0,58 no período de 2000 a 2010. Este Índice é uma medida indicativa de concentração ou desigualdade de distribuição de renda, que utiliza variáveis econômicas e a escala de 0 (zero) a 1(um). Quanto mais próxima de zero, mais igualitária é a sociedade e quanto mais se aproximar de um, maior é a desigualdade. Logo, o Município de Breves possui um forte representativo de desigualdade.

Nessa perspectiva, é acertado dizer que a gestão no Município de Breves no período de 2000 a 2010, não impactou efetivamente sobre as políticas públicas locais, pois como visto no capítulo primeiro desta dissertação, a boa governança além de bons resultados, precisa melhorar a prática administrativa, democratizar o processo de decisão e tornar a sociedade mais equitativa e justa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das análises desenvolvidas, chegamos à conclusão de que a hipótese relacionada à ausência de boa governança contribuindo para a não efetividade de políticas públicas se confirma, pois, apesar da análise dos dados referentes à educação, saúde, saneamento, habitação, ocupação, renda, pobreza, desigualdade, segurança e desmatamento no Município de Breves terem apresentado algumas alterações no período de 2000 a 2010, as desigualdades sociais se mantiveram inalteradas.

A efetividade de políticas públicas relaciona-se a novos estilos de governar, vinculados à eficiência e eficácia dos sistemas públicos e na busca constante por uma sociedade mais justa e equitativa. Enquanto tivermos um município caracterizado por desigualdades expressas principalmente pelo desemprego, trabalho informal, baixos índices educacionais, degradação ambiental, proliferação de doenças e óbitos ligados à ausência de saneamento e abastecimento de água potável, violência, exploração de crianças e adolescentes e política urbana desigual, não podemos dizer que a governança pública é efetiva.

Além dos dados negativos que continuam assolando o Município de Breves, as questões ligadas à forma de governança dos planos de desenvolvimento local também contribuem para a não efetividade das políticas públicas, pois quando analisamos o Plano Diretor, o Plano Estratégico e os Planos Plurianuais, identificamos vários problemas comuns como: planejamento restrito às exigências legais, ausência de monitoramento e avaliação dos resultados, desarticuladas políticas setoriais e sociais, mínima abertura para a participação social e democrática, dificuldades na obtenção de dados referentes principalmente à fase de implementação das políticas.

O sistema de Planejamento Municipal deveria proporcionar, além da formulação de políticas, a implementação das decisões. Deveria também tornar acessível aos cidadãos informações sobre o desenvolvimento de todo o processo. Entretanto, os resultados apontam o inverso, pois o referido sistema de planejamento limita-se a documentos previstos e, na maioria das vezes, não executados, minimamente conhecido e, conseqüentemente, de pouco impacto sobre as políticas locais.

O desenvolvimento que o Município de Breves necessita precisa partir das reivindicações do povo; precisa ter base em empreendimentos coletivos e solidários; políticas articuladas, estratégicas e participativas, arranjos institucionais, organizacionais e produtivos. É emergencial e visível, portanto, a necessidade da criação de outros paradigmas

de planejamento, a fim de garantir a implementação de políticas públicas que consigam impactar na melhoria de vida da população local.

É nesse contexto que as temáticas discutidas nesta dissertação se fortalecem, pois precisamos conhecer os fundamentos necessários a um processo de desenvolvimento local. A base teórica vinculada à governança local indica que a principal preocupação desse novo estilo de governar é a melhoria, a eficiência e eficácia dos seus sistemas públicos e a articulação do Estado com outros atores. Mas, contrariamente à teoria, as respostas dadas pelos munícipes quando questionados sobre a satisfação com os serviços públicos e sobre a oportunidade de participação na governança local, demonstram descontentamento da população com a governança local.

A fundamentação teórica ligada às políticas públicas de desenvolvimento local proporcionou o entendimento de que a melhoria de políticas locais dependem fundamentalmente de melhoria dos fatores produtivos intersetoriais e da ampliação do poder dos atores sociais no processo de tomada de decisões. No entanto, quando analisamos os planos de desenvolvimento local, identificamos políticas setoriais e sociais desarticuladas, além de pouca abertura para participação social.

O capítulo que tratou de exemplos bem sucedidos de governança pública de projetos de desenvolvimento local expressa, a partir de bases práticas, a constituição de um desenvolvimento mais justo, igualitário e sustentável e, apesar de não termos encontrado referências de boa governança na região norte e nordeste, mesmo considerando a suposta influência das regiões mais desenvolvidas para o sucesso das experiências de governança local, reconhecemos a importância dos referidos exemplos para o fortalecimento das discussões locais.

O Projeto de Desenvolvimento Rural da Serra Cuchumatanes ao norte da Guatemala, que depois de um contexto de crise, baixo nível de desenvolvimento e pobreza conseguiu fazer com que a população local liderasse o desenvolvimento de seu próprio território, convertendo a região em um ambiente de crescimento econômico, organização social e de desenvolvimento local é um forte representante das regiões menos desenvolvidas.

Todos os exemplos, apesar das diferenças de contextos, características e sucesso, indicam que o comum entre esses processos é que, a partir de momentos de crise, a comunidade contou principalmente com a força da participação social. Por isso que, apesar das várias estratégias de governança para o desenvolvimento de políticas públicas locais, focalizamos na participação democrática dos diversos atores sociais como um canal fundamental para o desenvolvimento local.

É importante enfatizar que, ao apresentarmos essas estratégias de arranjos de governança, pretendemos mostrar as diferentes possibilidades de participação social, mas, ao mesmo tempo, salientar a necessidade de atenção com os aspectos políticos e organizacionais da participação, principalmente nos espaços legalmente instituídos pelo Estado para, assim, evitar que o processo de participação seja cooptado, negando o caminho da emancipação política de todos os canais de participação democrática.

Não podemos, todavia, nos contentar com um alto número de canais de participação legitimados pelo Estado, como os conselhos setoriais. Não devemos também negar sua relevância para o exercício democrático, e tão menos esperar motivação por parte do poder instituído para participar da política local. Essa compreensão é importante para que a sociedade busque mecanismos que instrumentalizem sua participação nos processos decisórios de implementação de políticas públicas locais.

Avaliamos, portanto que, de forma geral, a boa governança é sinônimo de fatores como: partilhamento do poder de decisão, ampliação dos espaços de participação social, organização social da população, conservação do meio ambiente, melhoria da qualidade de vida da população, efetividade na gestão pública, eficiência dos gastos públicos, fortalecimento e qualificação da participação social, projeto coletivo, ampliação dos canais de controle social, transparência no trato do recurso público, envolvimento da comunidade no processo de elaboração, implementação e acompanhamento do processo de planejamento.

Para a concretização desses fatores que representam a boa governança, recomendamos algumas ações para o Município de Breves: A gestão pública local deveria exercitar práticas políticas mais democráticas, éticas, transparentes e efetivas. As Universidades instaladas a nível local deveriam prestar acessórias para a gestão municipal através de projetos de pesquisa e extensão que contribuíssem com o desenvolvimento de boas práticas governamentais e implementação de políticas públicas. As organizações educacionais deveriam desenvolver atividades curriculares de incentivo ao desenvolvimento de capital social e empoderamento das comunidades locais.

Os canais institucionais de participação social e os movimentos sociais deveriam buscar mais autonomia, formação para qualificar a participação, e assim, exercer maior controle social sobre os gastos públicos, além de exigir mais efetividade dos processos de desenvolvimento de políticas públicas. A comunidade local não precisa esperar o incentivo para a participação social, pois é direito e dever do cidadão contribuir com os processos decisórios, acompanhar a gestão dos gastos públicos e exigir a efetividade no desenvolvimento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, C. W. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: uma Abordagem Habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, 2005.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

BOITO JÚNIOR, A. **As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo**. São Paulo: Fórum Econômico da FGV, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Título IV - Da Ordem Econômica e Financeira, Cap II – Da Política Urbana, arts. 182 e 183. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministérios da Cidade. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 2004.

_____. **Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF, 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Planejamento e Gestão, 2014.

BREVES. **Lei Complementar nº 002/ 2001, de 12 de novembro de 2001**. Dispõe sobre Plano Diretor Urbano de Breves, Estabelece Objetivos, Instrumentos e Diretrizes para as Ações de Planejamento no Município de Breves e dá outras Providências. Breves, PA, 2001.

_____. **Lei nº 2.207/ 2009, de 24 de dezembro de 2009**. Plano Plurianual para o quadriênio de 2010/2013. Breves, PA, 2009.

_____. **Lei nº 005/ 2013, de 30 de abril de 2013**. Plano Plurianual para o quadriênio de 2014/2017. Breves, PA, 2009.

_____. **Plano Estratégico de Breves**. Breves, PA, 2001.

_____. Secretaria Municipal de Administração (SEAD). **Ações e Metas Previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, PA, 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Diagnóstico Socioeconômico do Município**. Breves, PA, 2010.

_____. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Ações e Metas Previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, PA, 2016.

_____. Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA). **Ações e Metas Previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, PA, 2016.

_____. Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA). **Ações e Metas Previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, PA, 2016.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças (SEPLAF). **Ações e Metas Previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, PA, 2016.

_____. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS). **Relatório sobre Organizações Sociais no Município de Breves**. Breves, PA, 2012.

_____. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS). **Ações e Metas Previstas para o quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017**. Breves, PA, 2016.

BUARQUE, S. C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia de planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

CARDOSO, M. S. da S; MERCÊS, S. **Avaliação do Plano Diretor de Breves**. (Relatório de pesquisa: Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos/Pará). Belém, 2009.

_____. (Coord.). **Pará: Relatório de Avaliação de PDP – Município de Breves**. Belém, 2009.

CKAGNAZAROFF, I. B. et al. A Governança em Planejamento e Desenvolvimento Local: uma análise teórica. **Revista de C. Humanas**, v. 8, n. 2, p. 171-191, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/artigo2,vol8-2.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões sobre Estratégias de Governança Local. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**. V. 3, n. 5, jan./jun. 2009.

CKAGNAZAROFF, I. B.; ABREU, B. V. de. **Governança Local e Participação como Estratégias na Avaliação e Promoção de Desenvolvimento Econômico Local**. 5ª edição, colóquio de 1º IFBAE – Grenoble, 18 e 19 maio. 2009. Disponível em: <<http://www.ifbac.com.br/congresso5/pdf/B0101.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

COSTA, E.; PIRES, G. **Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental da Região de Integração do Marajó**. Belém, PA: FAPESPA, 2015.

CRUZ, M. do C. M. T. Cooperação Intermunicipal: a experiência paulista como instrumento para o desenvolvimento local. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Org.). **Política para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

FREITAS JUNIOR, L.A. **Álbum Digital da Cidade de Breves Marajó-Pará**. Breves, PA, 2012.

FRIY, K. Governança urbana e participação pública. **Rac-Eletrônica**, v.1, art. 09, 2007.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, A. **O Conceito de Governança**. Manaus: CONPEDI, 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

GRUPO EXECUTIVO INTERMINISTERIAL E GRUPO EXECUTIVO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó**. Brasília, DF: 2007.

GUERREIRO. E. P.; MONTEIRO. E. S.; NANNI, H.C. **Desenvolvimento Sustentável e Governança Participativa: Arranjo Produtivo Local e Parque Tecnológico de Santos**. 2nd International workshop. Advances in Cleaner Production. São Paulo, Brasil, May, p. 20-22, 2009. Disponível em: <<http://www.advancesincleanerproduction.net/.../E.%20P.%20Guerrero%20-%20%..>>. Acesso em: 10 set. 2014.

IBGE. **Histórico de Breves - Pará**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

JACOBI, P. R. Espaços Públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n.1/2, p. 315-338, jan./dez., 2003. pdf.

LOPES, W. de J. F. **Profissionalidade Docente na Educação do Campo**. 2013. 350 f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de pós-graduação em Educação Universidade Federal de São Carlos, SP, 2013.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. Governança Ambiental Global: atores e cenários. **Cad. EBAPE**, v, 10 n. 3, Opinião 2, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex...39512012000300014>. Acesso em: 12 jul. 2014.

MACHADO, L. P da C. **Fotos dos Bairros Urbanos do Município de Breves**. Breves, PA, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINE, C.; FALCÃO - MARTINS, H. Governança para Resultados Municipais: o projeto revitaliza gestão da Prefeitura de São José dos Pinhais. In:_____. **Governança em ação**. Brasília, DF: Kiron, 2012. v. 3.

MARTINS, H. F.; MARINE, C. Estado e Gestão Pública: trajetórias e desafios e desafios contemporâneos. In:_____. **Um guia de governança para resultados na Administração Pública**. Brasília, DF: Publix, 2010.

MATIAS - PEREIRA, J. **Curso de Planejamento Governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATOS, F.; DIAS, R. Governança da Água e Gestão dos Recursos Hídricos. A formação de comitês de bacia no Brasil. **Revista DELOS – Desarrollo Local Sostenible**, v. 6, n. 17, jun., 2013. Disponível em <<http://www.eumed.net/rev/delos/17/governabilidade.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2014.

MATUS, C. **Adeus Senhor Presidente**. Planejamento, Antiplanejamento e Governo. Recife: Litteris, 1989. p. 13-29.

MORAES, J. L. A. de. Capital Social e Desenvolvimento Regional. In: CORREA, Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 123-148.

NOGUEIRA, H.; SIMÕES JUNIOR, J. G.; ALMEIDA, M. A. **Experiências Inovadoras de Gestão Municipal**. São Paulo: Pólis, 1992. 59 p. (Publicações Pólis, 9).

OLIVEIRA, F. **Aproximação ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. **A Governança da cidade de Porto Alegre**. 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/.../prefpoa/.../a_governanca_na_cidade_de_porto_alegre>. Acesso em: 17 set. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília, DF: 2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-165.

RÉUS, L. S. **Gestão Municipal e Desenvolvimento Sustentável: um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses**. 2012. 117 f. (Mestrado Profissional em Administração) - Centro de Ciência Socioeconômicas e da Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

REZENDE, D. A. Planejamento Estratégico Municipal como Proposta de Desenvolvimento Local e Regional de um Município Paranaense. **Rev. FAE**, Curitiba, v.9, n. 2, p.87-104, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://indicadores.fecam.org.br/.../4084rezended.planejamentoestrategico>,>. Acesso em: 10 set. 2014.

ROCHA, J. D. **A Importância do Capital Institucional na sustentabilidade do Desenvolvimento Territorial**. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/viewFile/730/447>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ROVER, O. J. **Redes de Poder e Governança Local: análise da gestão político-administrativa em três Fóruns de Desenvolvimento com atuação na Região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. Porto Alegre, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro. Letra Capital; Observatório das Cidades; UPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; QUEIROZ, R; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança Democrática e Poder Local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p. 11-56.

SILVEIRA, C. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: _____. **Política para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1. ed. 5. reimpr. São Paulo. Atlas, 2012.

SOUZA, M. L. **A Prisão e Ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 454-465.

VIDAL, J. P.; FILHO, D. de S. R. Desafios de uma Nova Gestão Pública para o Desenvolvimento dos Municípios do Pará. **Novos Cadernos do NAEA**, v. 14, n. 02, 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S.R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp.;FUPAM, 1999.

APÊNDICES

APENDICE A – Questionários aplicados com os Gestores Municipais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA / BREVES PARÁ

GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO DE
BREVES: impactos sobre as políticas públicas – período 2000 a 2015

NOME DA SECRETARIA:

GESTOR:

CONTATO:

LOCAL DA ENTREVISTA: NA SECRETARIA OUTRO LUGAR:

LISTE TODAS AS PESSOAS QUE ESTÃO AJUDANDO A RESPONDER O
QUESTIONÁRIO (NOME E RELAÇÃO COM O ENTREVISTADO)

1- Nome completo:

2- Escolaridade

Ensino Fundamental incompleto Ensino Fundamental completo Ensino Médio
incompleto Ensino Médio completo Ensino Superior incompleto Ensino
Superior completo Pós Graduação

3- Atualmente a secretaria tem quantos funcionários?

4- A secretaria tinha quantos funcionários em 2000?

5- Atualmente quantos munícipes são atendidos pela secretaria?

6- Quantos munícipes eram atendidos pela secretaria em 2000?

7- De 2000 a 2015 quantos gestores administraram a secretaria? Nome, escolaridade, área de
formação e atuação profissional

8- De 2000 a 2015 Quais políticas públicas foram e continuam sendo desenvolvidas pela
secretaria?

9- Existe participação da sociedade no processo de elaboração de políticas públicas?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 10

9.1- Que tipo de participação?

9.2- Como se desenvolve?

10- Existe planejamento próprio da secretaria?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 11

10.1- Como se desenvolve?

10.2- De quanto em quanto tempo se constituem?

11- As atividades de planejamento possuem relação com os planos municipais: Plano Diretor, Plano Plurianual (PPA), Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS), Plano Estratégico (PES)?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento

11.1- Quais ou qual?

11.2- De que forma?

12- Existe participação da sociedade no processo de planejamento?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 13

12.1- Que tipo de participação?

12.2- Como se desenvolve?

13- Existem programas e projetos desenvolvidos pela secretaria?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 14

13.1- Quantos?

13.2- Quais?

13.3- Desde quando existem?

14- Os projetos e programas existentes estão relacionados aos planejamentos próprios da secretaria ou dos planos locais?

15- Os projetos e programas possuem recursos próprios?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 16

15.1- Quais?

15.2- Valor do recurso

15.3- Como se desenvolvem?

16- De 2000 a 2015, quais os recursos financeiros foram utilizados pela secretaria? Quais os valores anuais? Existem planejamentos nos gastos da secretaria.

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 17

16.1- Que tipo de planejamento?

16.2- Como se desenvolve?

17- Existe participação no processo de gastos públicos?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 16

17.1- Que tipo de participação?

17.2- Como se desenvolve?

18- Com relação à governança da secretaria: em que se baseia? Quais as estratégias de ação?

APÊNDICE B – Questionários destinado a Prefeitura Municipal de Breves

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA / BREVES PARÁ

GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO DE
BREVES: impactos sobre as políticas públicas – período 2000 a 2015

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES

GESTOR:

CONTATO:

LOCAL DA ENTREVISTA: NA PREFEITURA OUTRO LUGAR:

LISTE TODAS AS PESSOAS QUE ESTÃO AJUDANDO A RESPONDER O
QUESTIONÁRIO (NOME E RELAÇÃO COM O ENTREVISTADO)

1- O município possui Plano Diretor?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 2

1.1 - Qual o número da Lei?

1.2 - Qual a data da aprovação do Plano Diretor?

1.3 - Qual a secretaria responsável pela elaboração e execução do Plano Diretor?

1.4 - Como se deu o processo de elaboração? Qual a metodologia utilizada?

1.5 - O Plano Diretor possui bases em planos nacionais, regionais ou territoriais?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento

1.5.1- De que maneira desenvolveu essas bases?

1.5.2- Quais planos serviram de base?

1.6- A elaboração do Plano Diretor contou com a participação da comunidade?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 1.7

1.6.1- De que maneira?

1.7- Como a Prefeitura desenvolve as ações previstas no Plano Diretor?

1.7.1- Essas ações possuem a participação da comunidade? De que maneira?

1.8- O Plano Diretor possui recursos próprios para o seu desenvolvimento?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 2

1.8.1- Qual ou quais recursos?

1.8.2- Existe participação da sociedade na gestão dos recursos?

2- O município possui Plano Plurianual (PPA)?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 3

2.1 - Qual o número da Lei?

2.2 - Qual a data da aprovação do último PPA?

2.3 - Qual a secretaria responsável pela elaboração e execução do PPA?

2.4 - Como se desenvolve o processo de elaboração? Qual a metodologia utilizada?

2.5 - O PPA possui bases em planos nacionais, regionais ou territoriais?

SIM NÃO

Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 2.6

2.5.1- De que maneira desenvolveu essas bases?

2.5.2- Quais planos serviram de base?

2.6- A elaboração do PPA contou com a participação da comunidade?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 2.7

2.6.1- De que maneira?

2.7- Como a Prefeitura desenvolve as ações previstas no PPA?

2.7.1- Essas ações possuem a participação da comunidade? De que maneira?

2.8- O PPA possui recursos próprios para o seu desenvolvimento?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 3

2.8.1- Qual ou quais recursos?

2.8.2- Existe participação da sociedade na gestão dos recursos?

3- O município possui Plano de desenvolvimento Local Sustentável (PDLS)?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 4

3.1 - Qual o número da Lei?

3.2 - Qual a data da aprovação do último PDLS?

3.3 - Qual a secretaria responsável pela elaboração e execução do PDLS?

3.4 - Como se desenvolve o processo de elaboração? Qual a metodologia utilizada?

3.5 - O PDLS possui bases em planos nacionais, regionais ou territoriais?

3.6 SIM NÃO

Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 3.6

3.5.1- De que maneira desenvolveu essas bases?

3.5.2- Quais planos serviram de base?

3.6- A elaboração do PDLS contou com a participação da comunidade?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 3.7

3.6.1- De que maneira?

3.7- Como a Prefeitura desenvolve as ações previstas no PDLS?

3.7.1- Essas ações possuem a participação da comunidade? De que maneira?

3.8- O PDLS possui recursos próprios para o seu desenvolvimento?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 4

3.8.1- Qual ou quais recursos?

3.8.2- Existe participação da sociedade na gestão dos recursos?

4- O município possui Plano Estratégico (PES)?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, não responder os questionamentos abaixo

4-1 - Qual o número da Lei?

4-2 Qual a data da aprovação do último PES?

4-3 Qual a secretaria responsável pela elaboração e execução do PES?

4-4 Como se desenvolve o processo de elaboração? Qual a metodologia utilizada?

4-5 O PES possui bases em planos nacionais, regionais ou territoriais?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 4.6

4.5.1- De que maneira desenvolveu essas bases?

4.5.2- Quais planos serviram de base?

4.6- A elaboração do PES contou com a participação da comunidade?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, passar para o questionamento 4.7

4.6.1- De que maneira?

4.7- Como a Prefeitura desenvolve as ações previstas no PES?

4.7.1- Essas ações possuem a participação da comunidade? De que maneira?

4.8- O PES possui recursos próprios para o seu desenvolvimento?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, não responder os questionamentos abaixo

4.8.1- Qual ou quais recursos?

4.8.2- Existe participação da sociedade na gestão dos recursos?

APÊNDICE C – Questionários com os municípios do Município de Breves

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA / BREVES PARÁ

GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO DE
BREVES: impactos sobre as políticas públicas – período 2000 a 2015

NOME DO MUNÍCIPE:

LOCAL DA ENTREVISTA:

MEIO URBANA MEIO RURAL

NA RESIDÊNCIA OUTRO LUGAR:

LISTE TODAS AS PESSOAS QUE ESTÃO AJUDANDO A RESPONDER O
QUESTIONÁRIO (NOME E RELAÇÃO COM O ENTREVISTADO)

1- Satisfação com a governança local nos últimos quinze anos (2000 à 2015). Qual é a sua avaliação para os aspectos a seguir: 1 = ruim/ 2 = regular/ mais-ou-menos/ 3 = bom/ 4 = excelente

1.1- acesso a serviços de saúde..... _	1.8 - acesso à educação..... _
1.2 - acesso à água _	1.9 - acesso as estradas e rios..... _
1.3 - acesso a transporte..... _	1.10 - atividades culturais e esportivas..... _
1.4 - qualidade dos vizinhos _	1.11 - segurança _
1.5 - oportunidades de trabalho e renda..... _	1.12 - acesso à energia..... _
1.6 - vida em geral na região em que mora..... _	1.13 - acesso a saneamento básico..... _
1.7 – serviço de coleta de lixo..... _	– acesso a moradia..... _

2- Participação na governança local nos últimos quinze anos (2000 à 2015)

2.1- Você participou da governança do seu município no período de 2000 a 2015?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, não responder os questionamentos abaixo.

2.1.1- Se a resposta for sim, informe como

Conselhos Sindicatos Audiências Públicas Plenárias Públicas
Conferências Centros Comunitários Associações Outros

2.1.2- Essa participação se desenvolve de forma democrática?

Sim Não

2.2 - Os governos municipais no período de 2000 a 2015 incentivaram a participação na governança local?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, não responder os questionamentos abaixo.

2.2.1- Se a resposta for sim, informe se é através de

Conselhos Sindicatos Audiências Públicas Plenárias Públicas Conferências Centros Comunitários Associações Outros

2.2.2- Essa participação se desenvolve de forma democrática?

Sim Não

Através de Conselhos Através de Audiências e Plenárias Públicas Através de Conferências Através de Centros Comunitários Outros

2.3- Você conhece algum planos de desenvolvimento local criado no período de 2000 a 2015?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, não responder os questionamentos abaixo.

2.3.1- Se a resposta for sim, informe o plano

Plano Diretor Plano Plurianual (PPA) Plano de desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) Plano Estratégico (PES)

2.4- Você já foi convidado a participar da elaboração de algum plano de desenvolvimento local no período de 2000 a 2015?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, não responder os questionamentos abaixo.

2.4.1- Se a resposta for sim, informe o plano

Plano Diretor Plano Plurianual (PPA) Plano de desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) Plano Estratégico (PES)

2.4.2- Essa participação se desenvolve de forma democrática?

SIM NÃO

Através de Conselhos Através de Audiências e Plenárias Públicas Através de Conferências Através de Centros Comunitários Outros

2.5 - Você teve conhecimento dos recursos disponíveis para governança de seu município no período de 2000 a 2015?

SIM NÃO Se a resposta for “não”, não responder os questionamentos abaixo.

2.5.1 - Se a resposta for sim, informe os recursos

Da União: FPM CIDE FEP ICMS desoneração

Do estado: ICMS IPI IPVA

Do município: IRRF ISS IPTU ALVARÁ TAXAS ALUGUEIS
 IPVI

2.6 - O governo municipal incentivou a participação na gestão dos recursos no período de 2000 a 2015?

SIM NÃO

APÊNDICE D – Entrevista com o coordenador geral do processo de elaboração do Plano Diretor Urbano de Breves

1 – Como se desenvolveu o processo de elaboração do Plano Diretor Urbano de Breves?

2 – Qual o processo de gestão do Plano diretor de Breves?

APÊNDICE E - Entrevista com a Coordenadora Geral do Processo de Elaboração do Plano Plurianual de Breves

1 – Como se desenvolveu o processo de elaboração do Plano Plurianual de Breves?

3 – Qual o processo de gestão do Plano Plurianual de Breves?

APÊNDICE F – Entrevista com técnica da assistência social sobre os canais de participação democrática do município de breves indicados no relatório da secretaria municipal de trabalho e assistência social no ano de 2012

1 – Quais as características dos canais de participação social expressos pelo relatório da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social no ano de 2012?

4 – Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos referidos canais de participação democráticos?

5 - Quais as potencialidades da estratégia de participação democrática para implementação de políticas públicas locais?

APÊNDICE G – entrevista com um professor referência na participação em conselhos setoriais no município de Breves

1 – Quantos e quais os conselhos setoriais você já participou em sua trajetória de luta no município de Breves? Por quanto tempo?

2– Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo referido canal de participação democrática?

3 – Quais as potencialidades dos conselhos setoriais para implementação de políticas públicas locais?

APÊNDICE H – Entrevista com um professor referência na participação sindical no Município de Breves

1 – Quantos e quais sindicatos você já participou em sua trajetória de luta no município de Breves? Por quanto tempo?

2 – Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo referido canal de participação democrática?

3 – Quais as potencialidades dos sindicatos para implementação de políticas públicas locais?

APÊNDICE I – entrevista com uma líder religiosa referência na participação em movimentos sociais no município de Breves

1 – Quantos e quais movimentos sociais você já participou em sua trajetória de luta? Por quanto tempo?

2 – Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo referido canal de participação democrática?

3 – Quais as potencialidades dos movimentos sociais para implementação de políticas públicas locais?

APÊNDICE J – Termo de Consentimento para questionários ou Entrevistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**PESQUISADOR(A) RESPONSÁVEL:** Marcia Nemer Furtado**ORIENTADOR:** Professo Fábio Carlos da Silva**OBJETIVO:** Entrevista ou questionário para Dissertação de Mestrado intitulada:
GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO DE
BREVES: Impactos sobre as políticas públicas - período de 2000 a 2015

Eu, _____,
RG: _____ CPF: _____ concordo em participar da referida
pesquisa através de entrevistas ou questionários gravados ou não com objetivo de contribuir
para referida Dissertação de Mestrado.

LOCAL E DATA:

(Assinatura)