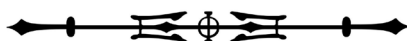


Governança dos planos de desenvolvimento local no município de Breves: impactos sobre as políticas públicas de 2000 a 2015

Márcia Nemer Furtado¹

Fábio Carlos da Silva²



RESUMO

O escopo do artigo é o de analisar a governança dos planos de desenvolvimento local e suas implicações sobre as políticas públicas no município de Breves no período de 2000 a 2015. Para o desenvolvimento da análise proposta utilizou-se o método de abordagem indutivo, o procedimento estatístico, bem como 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, enquanto o planejamento de desenvolvimento local, aqui discutido, objetiva desenvolver políticas públicas com vistas a alcançar o bem público. Em contraposição às bases para uma boa governança, os resultados indicam que a gestão no Município de Breves, no período em pauta, não impactou efetivamente sobre as políticas públicas locais. Conclui-se, pois, afirmativamente quanto à hipótese de que a ausência da boa governança contribui para a não efetividade de políticas públicas, haja vista o referido sistema de planejamento limitar-se a documentos referentes aos Planos de Desenvolvimento Local previstos e, na maioria das vezes, não executados, minimamente conhecidos e, conseqüentemente, de pouco impacto sobre as políticas locais.

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

1 Mestra em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA (2016); Professora da Rede Estadual de Educação do Pará e da UFPA (em regime de colaboração); Socióloga efetiva da Prefeitura Municipal de Breves – Pará. E-mail: mnemerf@yahoo.com.br.

2 Doutor em História Econômica pela USP; Professor Associado IV da Universidade Federal do Pará. E-mail: fcsilva.ufpa@gmail.com.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the governance of local planning and their implication on the public policies in the municipality of Breves from 2000 to 2015. The methodology used involved method of inductive approach, method of statistical procedures and techniques of bibliographical research, documental and of field. The analysis approach mainly subjects as governance, public policies of local development and planning. The governance is a process of actions socially just and to extend the participation of citizen in a decisive process. The public policies of local development in turn, represents an endogenous process of changes. The planning discussed 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.

Keywords: Governance. Public policy. Local Development Plans.

INTRODUÇÃO

Melo (1995, apud GONÇALVES, 2006) afirma que a governança seria a forma de operacionalização das políticas governamentais, incluindo aí questões relativas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição das práticas de planejamento e das estratégias para o desenvolvimento de programas e projetos. Tal operacionalização necessita, a seu turno, redes transgovernamentais nas quais os atores não governamentais podem assumir papéis relevantes.

Segundo Vidal e Filho (2011), no concernente à governança local há, constantemente, uma 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, frequentemente, acontece com os instrumentos de subsídios aos planos de investimentos pelo poder público de Breves, tais como: Plano Diretor, Plano Plurianual (PPA), Plano Estratégico (PES), Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) e o Plano de Governo.

O município de Breves, por exemplo, dispõe, teoricamente, desses planos de investimentos locais, dado possuir a maioria de tais planos municipais. No entanto, do ponto de vista prático, continuam caracterizando o município indicadores sociais negativos. As contradições entre os planos locais e os referidos dados expressam-se, principalmente, pelos índices de 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.

Para além dos índices negativos referidos, questões ligadas ao planejamento restrito às exigências legais, à ausência de monitoramento e avaliação de resultados, políticas setoriais e sociais desarticuladas, abertura mínima para a participação social e democrática, bem como dificuldades quanto à obtenção de dados referentes, principalmente, à fase de implementação das políticas que envolvem a região, nos 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 do presente artigo 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 explicita-se pelo fato de que o Plano Diretor e o Plano Estratégico existentes destinam-se aos anos de 2001 a 2011. Quanto à análise do Plano Plurianual, optamos pelo quadriênio de 2010/2013 e 2014/2017 em virtude do maior número de informações disponíveis; a análise das metas previstas e efetivadas abarca, igualmente, o período de 2010 a 2015.

Nessa perspectiva, além dessa introdução, o artigo divide-se em cinco seções. A primeira apresenta a fundamentação teórica sobre desenvolvimento local, governança pública e estratégias de participação democrática; a segunda seção procura demonstrar exemplos bem sucedidos de governança pública e de projetos de desenvolvimento local; a terceira apresenta o método utilizado para a realização da pesquisa; a quarta e quinta seções

apresentam resultados da pesquisa descrevendo, inicialmente, a análise dos planos locais e, em seguida, as características da gestão atual, os obstáculos e potencialidades envolvendo os canais de participação social e os impactos da governança sobre as políticas públicas no Município de Breves. Na quinta e última seções apresentam-se as Considerações Finais.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E GOVERNANÇA PÚBLICA

Impulsos das políticas públicas de desenvolvimento local

Até a década dos 1970, o modelo de crescimento econômico definido como fordismo parecia sólido e inabalado; esse modelo, entretanto, entra em declínio, devido a diferentes fatores, tais 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, assim, a dissolução do Estado assistencialista e a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento.

Conforme Barquero (2002), frente a esses novos desafios, 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. Nasce 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. A mediação entre tais fatores deve ser resultado da governança, é dizer, 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 (BUARQUE, 2008).

Segundo Andrade (2002, apud CKAGNAZAROFF e ABREU, 2009), além da formação de capital social ganham destaque, ainda, questões como capital físico e humano, além de aspectos culturais, institucionais e legais expressos de forma não-linear, multifacetada e diversa. O desenvolvimento precisa, dessa forma, focalizar a avaliação e a integração entre variáveis, a exemplo da renda, conhecimento e o empoderamento das populações locais.

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 como finalidade 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, os quais, conjuntamente, resultam em desenvolvimento local.

Relativamente à cultura de parcerias por parte dos atores locais, que constitui condição necessária à governança de um projeto de desenvolvimento territorial, pode-se dizer que a maior dificuldade ocorre, principalmente, em virtude de elementos da cultura política: fragmentação de relações, monopólio de representação, permissão do narcotráfico, coronelismo enraizado e reproduzido no cotidiano local, troca de favores e o corporativismo institucional (SILVEIRA, 2010).

No interior desse 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. Sugere-se, assim, que o governo, ao alcance dos cidadãos, seja o norteador central do processo de desenvolvimento local. Para isso, devem ser criadas novas formas de participação social, capazes de representar lutas mais significativas e concretas, em prol de deveres e direito civis, políticos e sociais.

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

Conforme anteriormente citado, a partir da década dos 1970, com a crise do petróleo, as crises de liquidez dos anos de 1980, a nova economia global com base na sociedade do conhecimento inaugura o discurso da “crise do Estado tecnocrata” (MARTINS; MARINE, 2010). O paradigma de Estado que, positivamente, era responsável pela execução de várias políticas públicas passa a ser considerado um entrave ao desenvolvimento do mercado. Nesse contexto, a confiabilidade em suas instituições começa ser questionada e sua reforma torna-se prioridade.

O Estado e a gestão pública contemporâneos lidam com a contradição expressa, principalmente, pelos efeitos positivos em termos democráticos e os efeitos negativos em termos de problemas globais. Os efeitos benéficos da reforma do Estado referem-se, fundamentalmente, à gestão descentralizada, com abertura à participação social; os negativos referem-se aos problemas relativos 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 pedem por intervenções e integrações que vão muito além dos padrões usuais de gestão de políticas públicas (MARTINS; MARINE, 2010).

Esses novos desafios ganham força com o alastramento de valores democráticos de transparência, participação e responsabilização. É um contexto que exige arranjos de governança social, ao invés de, tipicamente, gestão pública, pondo em operação o estado-rede, que significa fortalecimento institucional ou arranjos multi-institucionais capazes de consolidar um Estado democrático, por meio da integração entre o desenvolvimento social, econômico e sustentável. (MARTINS; MARINE, 2010).

Friy (2007) ressalta que, no Brasil, esse debate teórico ganha destaque no início dos anos 1990, em um contexto de forte globalização, imposição do modelo neoliberal, evidente

incapacidade das enfraquecidas instituições públicas para 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 por meio da crescente demanda de participação da população e da sociedade civil organizada.

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 a expansão de problemas, principalmente sociais e ambientais (HOLLANDA, 2009 apud MATOS; DIAS, 2013). É nessa perspectiva que a ausência da governança – incluindo políticas ineficientes, fiscalização precária e instituições fragilizadas por processos de corrupção, infraestrutura inadequada, escassez de novos investimentos – torna-se o grande desafio da atualidade.

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, no interior das quais os atores não governamentais podem assumir papéis fundamentais.

Em que pese a diversidade de ideias em torno da governança, um ponto parece ser consensual: 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, conforme Gonçalves (2006), a governança deve ganhar legitimidade, significando 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 dado que nem todo reconhecimento e valorização das ações democráticas representam plena legitimidade.

Outra questão 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 reivindicações quanto às 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.

A gestão social é, por sua vez, correlata 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.

Nesse contexto, a governança política tem um efeito que vai além da gestão 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 a legitimação, institucionalização e o fortalecimento e qualificação da gestão social, todo esse processo de governança e desenvolvimento local pode resultar em uma ilusão da participação e a continuidade das forças clientelistas, no sentido do monopólio do poder pelas elites locais.

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, intersectorialidade, 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 intersectorial.

A intersectorialidade, 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.

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. Assim, os segmentos sociais mais vulneráveis dificilmente têm suas demandas atendidas, pois na maioria das vezes, os conselhos não conseguem atuar de forma efetiva no processo de fiscalização, gerenciamento e deliberação das políticas setoriais.

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.

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.

A possibilidade efetiva de práticas participativas está relacionada 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 é incipiente 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 é fundamental 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.

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 coletiva, 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 governança social.

EXEMPLOS BEM SUCEDIDOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

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 estimulavam a consolidação da 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 a sociedade sobre o processo de elaboração, realização e participação no orçamento público a partir de cinco fases principais, a saber: 1. a fase interna, quando se define o orçamento preliminar com informações sobre seus limites e sobre as competências das esferas de poder; 2. 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; 3. a fase de ajuste, que reúne as sistematizações das reuniões setoriais para o ajustamento do orçamento e a elaboração do projeto-de-lei; 4. a fase legislativa, que é a tramitação e aprovação do projeto-de-lei na Câmara Municipal e 5. 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.

Como afirma Nogueira; Simões Junior; Almeida (1992), em vários outros municípios os indicadores antes negativos se elevaram, atestando a eficácia da implementação destas políticas de participação social. 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. É válido ressaltar que o referido processo de melhoria local não se concretizou sem conflitos, pois se trata de um conjunto de mudança estrutural e governamental envolto em um complexo jogo de interesses políticos, econômicos e sociais de poder.

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 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.

Governança pública de desenvolvimento local em âmbito 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 quanto nos países em desenvolvimento.

Conforme Putnam (2006), após vinte anos de pesquisa regional, uma das mais importantes lições destacadas 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.

Como informa Barquero (2002), nos anos de 1990, as iniciativas locais ganharam 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 o de fortalecer Rafaela, principalmente, por meio 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).

Tais ações foram fundamentais à consolidação das redes institucionais, aumento da competitividade do mercado, bem como à promoção 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 do 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 interior do qual a população passou a liderar o desenvolvimento de seu próprio território.

Nesse contexto, 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.

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 referidas experiências de desenvolvimento local na Itália, em Rafaela (Argentina) e na Serra Cuchumatanes (Guatemala), apesar de assumirem formas diferentes em cada território, 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.

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

A crise na região do ABC paulista, na década dos 1980, vinculou-se, 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 – unido em torno de um modelo alternativo de crescimento.

O intuito central do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC paulista era o 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 socioeconômicos. 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.

Conforme afirmam Guerreiro, Monteiro e Nanni (2009) foram as discussões em torno dos consórcios intermunicipais e os Arranjos Produtivos Locais (APL) e Parque Tecnológico que tornaram o município de Santos referência na aplicação da governança participativa e democrática. A Prefeitura Municipal, a sociedade civil organizada, as Associações Comerciais, as indústrias, os Sindicatos, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas (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.

Para Marine e 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.

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; 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 e 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.

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 deu início à construção de uma experiência genuína de democracia local, tornando-a referência mundial de democracia participativa. É um processo fundado em redes de associações de moradores que se organizam para defender direitos e condições de vida digna.

Nesse contexto é 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 e, ao lado de tais experiências democráticas, constituíram um processo de descentralização política e administrativa de gestão governamental. (PORTO ALEGRE, 2011).

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 aqui referidos servirão como referência para um dos objetivos centrais da próxima seção, que é o de 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.

METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa exposta, utilizou-se o método de abordagem indutivo, “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).

As técnicas adotadas foram: a pesquisa bibliográfica, constituída, principalmente, por livros, dissertações, artigos científicos e pesquisa documental, baseada em leis, regulamentos, planos, indicadores, índices³. Já a pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários fechados⁴. As entrevistas foram realizadas com os técnicos responsáveis pelo Plano Diretor (Entrevistado 1) e do Plano Plurianual (Entrevistado 2). Também foram entrevistados: uma técnica da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (Entrevistado 3), um professor representante dos movimentos sindicais (Entrevistado 4), um professor representante dos conselhos setoriais (Entrevistado 5) e uma líder religiosa representante dos movimentos sociais (Entrevistado 6).

Os questionários foram aplicados com todos os gestores das secretarias municipais, bem como junto a 397 munícipes, distribuídos de forma igualitária nos meios urbano e rural. Esse número de munícipes 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 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:

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

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

N refere-se ao número da população;

n_0 representa a primeira aproximação do tamanho amostral;

$n_0 = 1/\epsilon^2$, sendo $\epsilon = 5\%$, que é o erro máximo admitido.

Após a coleta dos dados, os mesmos passaram por seleção, codificação e tabulação e, a partir daí, foram dispostos em tabelas e gráficos para facilitar a sintetização, compreensão e interpretação.

GOVERNANÇA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE BREVES: IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

Plano Diretor Urbano de Breves

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.

3 Em conformidade com dados coletados, principalmente, ao longo do primeiro semestre de 2015.

4 Segundo dados coletados ao longo do segundo semestre de 2015.

Além disso, como expressam as tabelas 1 e 2, a maioria dos munícipes 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 munícipes, apenas 16,7% no meio urbano afirmam conhecer o Plano Diretor e todos os munícipes 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).

Após a explicação do que seria governança local para um número significativo de munícipes do meio urbano do Município de Breves, os mesmos são questionados sobre o grau de satisfação com a governança das principais políticas públicas locais. Nesse contexto, os dados apresentados na tabela 3 indicam que a população entrevistada classifica a governança dos serviços públicos locais como regular ou ruim, dando indicativos de que o objetivo proposto pelo Plano Diretor, até o momento, não refletiu em eficiência na distribuição dos serviços públicos à comunidade.

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. Pode-se afirmar, portanto, que o Plano Diretor Municipal de Breves constitui um documento meramente formal para que o município não recebesse as sanções previstas para os municípios que descumprissem as Leis Federais.

Dessa maneira, conforme opinam Cardoso e Mercês (2009), os objetivos e instrumentos previstos pela Lei do Plano Diretor Urbano de Breves (PDUBRE) não são capazes de reverter a

a maior parte da área urbana da cidade ($\frac{3}{4}$), continua carente de infraestrutura e saneamento básico; a maioria da população permanece com renda muito baixa: 64% ganha até dois salários mínimos e 17% não possui rendimento. O setor comercial, de serviços, de investimentos e equipamentos públicos com melhor infraestrutura permanece concentrado no centro da cidade.

Tabela 3– Satisfação da população local com a governança local nos últimos quinze anos no meio urbano do município de Breves, Estado do Pará

| Serviços | Ruim (Condições extremamente precárias) | % | Regular (Condições precárias) | % | Bom (Condições razoáveis) | % |
|----------------------------|--|------|-------------------------------------|------|---------------------------------|------|
| 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 |
| Oportunidade Trab. 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 cult. e esport. | 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 saneam. básico | 238 | 81,8 | 53 | 18,2 | - | - |
| Acesso à moradia | 113 | 38,8 | 128 | 44,0 | 50 | 17,2 |

Fonte: Elaboração própria (2016).

O município de Breves encontra-se, como se pode observar, 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 diretamente vinculado ao Plano Diretor.

Plano Estratégico de Breves

De posse das informações levantadas in loco junto à comunidade, foram estabelecidas as linhas gerais do desenvolvimento da pesquisa. No cenário visualizado, chegou-se às mesmas estratégias do Plano Diretor de Breves: cidade educadora; cidade solidária; cidade com espaço urbano atrativo; cidade empreendedora e eficiente. Nessa perspectiva, a implementação do Plano Estratégico envolvia 77 (setenta e sete) ações distribuídas pelas cinco estratégias já citadas (BREVES, 2001). A iniciativa e a responsabilidade da maior parte das ações seriam da Equipe de Elaboração do Plano Diretor Urbano, com apoio da Secretaria de Finanças e demais setores municipais.

Apesar de o 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, conforme anteriormente exemplificado (Tabela 2), apenas

11,1% dos munícipes do meio urbano afirmou conhecer o referido plano e no meio rural todos os participantes da pesquisa desconhecem o Plano Estratégico.

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, 2001).

Podemos dizer, portanto, que apesar de o Planejamento Estratégico caracterizar-se por um projeto dinâmico e interativo, técnico, político e participativo com o propósito de tornar a gestão pública mais eficaz, o mesmo não recebeu, no município, a devida importância. 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 enfatizado pelo Entrevistado 1, restringiu-se à exigência legal sem, no entanto, dar continuidade às etapas previstas a toda forma de planejamento.

Plano Plurianual no Município de Breves: quadriênios 2010 a 2013 e 2014 a 2017

De acordo com o Entrevistado 2, o processo de elaboração do Plano Plurianual de Breves para o quadriênio 2010 a 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 a 2017, a Prefeitura Municipal utilizou o mesmo instrumento do PPA anterior; desta feita, porém, o técnico para o acompanhamento dos trabalhos não foi contratado.

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 pela equipe de trabalho e pela comunidade, tendo sido, assim, encaminhados à Secretaria de Administração para que a mesma criasse o Projeto de Lei e o 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 nº 2.207, de 24 de dezembro de 2009, em seu Art. 1º - 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.

Para o período de 2010 a 2013 estavam propostos 47 (quarenta e sete) programas finalísticos e um programa de apoio administrativo. A estimativa previa a aplicação de recursos totais da ordem de R\$ 476.127.000,00 (BREVES, 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, 2009). 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.

Os dados contidos na tabela 4 permitem afirmar que o Plano Plurianual, representado por seis secretarias do Município de Breves, possui um alto número de metas para cada ação prevista, no entanto, 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.

Tabela 4 - Total de metas e ações das secretarias municipais (Breves, PA, 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).

Em suma, todos os instrumentos de planejamento governamental 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, apresenta, ainda, muitas lacunas entre as políticas previstas e sua tradução prática para políticas públicas que respondam às reais necessidades da sociedade.

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

Características da governança local no município de Breves

A partir da análise da governança dos planos de desenvolvimento do Município de Breves, exposta anteriormente, e dos questionários aplicados junto aos treze gestores das secretarias municipais, além dos trezentos e noventa e sete munícipes do meio urbano e rural,

também 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 a 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 afirmaram que a elaboração dos planos setoriais está relacionada aos instrumentos de planejamento governamental, principalmente, ao Plano Plurianual (PPA). Nove dos gestores afirmaram a existência de um número significativo de programas e projetos sendo desenvolvidos pelas secretarias.

Por outro lado, a pesquisa indicou 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. Apesar da existência de diagnósticos e diversas formas de planejamento, as ações previstas para o alcance de políticas públicas são desenvolvidas de forma desarticulada, 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, a participação de 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. Na prática, todavia, 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 municípios coincidem com essa informação, pois, como indica a tabela 5, 100% dos municípios do meio rural e 99,7% dos municípios do meio urbano afirmaram não participar da gestão dos gastos públicos.

Tabela 5 - 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.

Na tabela 6, os dados entram em contradição com as informações disponibilizadas pelos gestores (segundo parágrafo desta sub seção), 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 municípios 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 6 - 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).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a pesquisa desenvolvida sugere fortemente a existência, no Município de Breves, de uma gestão com bases no planejamento tradicional, tal como expresso por Matus (1989), dado ter como principal preocupação o imediatismo do mero cumprimento legal, ou ainda, tecnocrático, pois possui um cálculo sistemático de médio e longo prazos, mas restringe-se às questões puramente técnicas, esquecendo o enfoque político, relacionado, principalmente, à 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.

Canais de participação social no município de Breves

Todas as temáticas abordadas neste artigo: 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.

De acordo com o Relatório sobre Organizações Sociais do Município de Breves, existem trinta e cinco organizações sociais municipais cadastradas (BREVES, 2012)⁵; existem, também, seis cooperativas representando algumas das organizações econômicas do município de

5 AABE (Associação Agrícola Boa Esperança); Associação Agrícola do Movimento Sustentável de Floresta Nativa do Rio Mariazinha; ACIAB (Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Breves); ACERB (Associação Comunitária Educativa de Radiofusão de Breves); ACOMAB (Associação Comunitária de Defesa dos direitos Humanos de Breves); CFR-Breves (Associação da Casa Familiar de Breves); ACVSARA (Associação da Comunidade da Vila Santo Antônio do Rio Anaraizinho); ASPARMUB (Associação das Parteiros Tradicionais do Município de Breves); AMBRE (Associação de Mulheres de Breves); ADIUB (Associação dos Dançarinos de Breves); AMOREMA (Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Mapuá); AMOVIC (Associação dos Moradores da Vila do Curumú); AMBRID (Associação dos Moradores do Bairro Riacho Doce); ASSOMOTO (Associação dos mototaxistas de Breves); AMOBRE (Associação dos mototaxistas do Município de Breves); ASPEMAB (Associação dos Pescadores de Breves); ASSPEPAB (Associação de Pescadores e Pescadoras do Município de Breves); ASPARVIM (Associação dos Plantadores de Palmito Via Mariane); APROCOTANE (Associação dos Produtores da Colônia Tancredo Neves); API (Associação dos Produtores do Ituquara); ASPORIM (Associação dos Produtores Rurais do Rio Macaco); APROTAÇU (Associação dos Produtores Rurais do Tucano-açu); APA (Associação dos Profissionais do Açai); ASSUPA (Associação dos servidores da SUCAM do Pará); ADEMA (Associação dos Servidores Públicos na Saúde de Breves); Associação dos Taxistas do Hospital Municipal de Breves; ASTAE (Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas da Estrada do Arapijó); ALG (Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas do Lago do Jacaré); ATMB (Associação dos Transportadores de alunos do Município de Breves); AFNG (Associação Folclórica Esportiva Nova Geração); AFROMAR (Associação Folclórica Roceiros do Marajó); ABREVES (Associação para o Desenvolvimento do Município de Breves); APPD (Associação Paraense de Pessoa com Deficiência); Colônia de Pescadores de Breves; CI (Comunidade Irmã).

Breves⁶; dez sindicatos que representam várias organizações políticas e sociais no município⁷ 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 outras⁸.

De acordo com 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 limitam-se, muitas vezes, à solicitação de infraestrutura, o que demonstra a fragilidade de sua participação. Ainda segundo o entrevistado, os maiores problemas enfrentados pelos conselhos relacionam-se 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 contas da assistência social), para que pudessem acompanhar, fiscalizar e propor relevantes deliberações para o desenvolvimento das políticas setoriais.

Todas as áreas organizacionais, também conforme o entrevistado, caracterizam-se pela ausência de conselheiros tecnicamente qualificados, necessários ao 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 que, juntamente à sobrevivência de uma política assente no clientelismo, desestimulam 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)⁹.

6 COMABE (Cooperativa dos Agricultores de Breves); COMABRE (Cooperativa dos Moveleiros de Breves); COOMAGRIM (Cooperativa Mista Agrícola da Ilha do Marajó); COMASPE (Cooperativa Mista Agroflorestais São Pedro da Região do Marajó); COOPCMRBRE (Cooperativa de Catadores de Material Recicláveis de Breves); CAIABE (Cooperativa de Alimentos de Bem-Estar).

7 SETEMEP (Sindicato dos Estivadores e Trabalhadores em Estiva de Minério do Pará); SENPA (Sindicato dos Enfermeiros do Estado do Pará); Sindicato dos Mototaxistas de Breves; SPPR (Sindicato dos Produtores Rurais de Breves); SINTEPP (Sindicato dos Profissionais em Educação do Estado do Pará); SIS PUB (Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Breves); Sindicato dos Taxistas de Breves; STTR (Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Breves); SINTESP (Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Pará); STICOMB (Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias, Construção Civil e do Imobiliário de Breves).

8 CMS (Conselho Municipal de Saúde); CME (Conselho Municipal de Educação); CAE (Conselho Municipal de Alimentação Escolar; Conselho Municipal do FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica); 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; CMM (Conselho Municipal de Meio Ambiente); CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável); Conselho Municipal de Habitação.

9 Entrevistado 3. Informações concedidas a Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

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).

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 por melhores condições de vida para a população e contrapor-se a projetos exploratórios e subumanos, como o projeto neoliberal cuja ideologia atribui a responsabilidade de alocação de recursos e de desenvolvimento ao mercado, em nível global, incentivando a aplicação de tecnologias gerenciais privadas no setor público.

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)¹⁰.

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

Para o entrevistado, o conselho é considerado um bem social por ter como propósito lutar pela sociedade; mesmo assim, não percebe o interesse e envolvimento social. A estrutura realmente é necessária, mas o principal problema é que os resultados práticos são muito lentos. Em consequência, diversos segmentos sociais, não conseguem perceber a importância dos conselhos para a transformação política e social da realidade local.

Nesse sentido, o Entrevistado 5 reconhece que os conselhos municipais precisam ser fortalecidos e que se faz necessária 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)¹¹.

10 Entrevistado 4. Informações concedidas a Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

11 Entrevistado 5. Informações concedidas a Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

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: o Entrevistado 6.

Conforme este Entrevistado, em fevereiro de 2011, deram os primeiros passos as discussões acerca do Movimento pelo Direito ao Uso da Água, o qual, a partir de muitas reuniões nos bairros, muito trabalho de base, momento de mexer com o povo, de escutar os problemas do povo, deu 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 contribui para a 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, sofrimentos. 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. Algo novo, também, é a grande variedade tecnológica, que atualmente utilizamos como um forte instrumento de articulação e mobilização social [...] (Informação verbal)¹².

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 crença de que o outro vai resolver seus problemas, e dar o que ele está precisando necessita mudar. O que o povo precisa deve ser buscado coletivamente por meio de reivindicações dos direitos previstos em lei.

O fortalecimento das diversas formas de participação política democrática, como indicado pelos 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)¹³.

Diante de tudo isso, Souza (2006) acrescenta que, quanto mais resoluta, continuada e organizada for essa pressão, maior será a chance de a participação institucional tornar-se veículo para algumas mudanças possíveis e apreciáveis. Por outro lado, sem a organização e pressão dos movimentos sociais 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.

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.

12 Entrevistado 6. Informações concedidas a Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

13 Entrevistado 6. Informações concedidas a Márcia Nemer Furtado. Breves, 2016.

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 5, 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 no âmbito do estado do Pará. Quanto ao Índice de Gini¹⁴, 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.

Tabela 7 - Renda e Desigualdade no município de Breves, Estado do Pará (2000 a 2010)

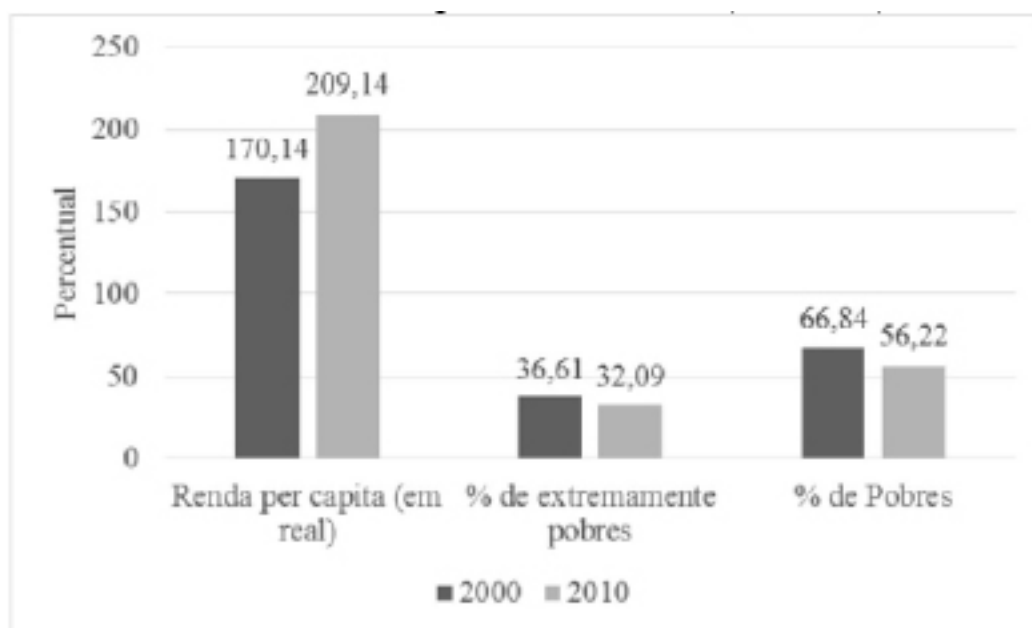
| Estado/RI/Município | % de Pobres (2000) | % de Pobres (2010) | Índice de Gini (2000) | Índice de Gini (2010) | Razão 10% mais ricos / 40% mais pobres (2010) | Razão 10% mais ricos / 40% mais pobre (2010) |
|----------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|---|--|
| 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 |
| Curralinho | 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).

14 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.

O gráfico 2 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 56,22% 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 2 – Renda, Pobreza e Desigualdade – Breves, Pará, (2000 a 2010)



Fonte: IBGE (2010).

Vale lembrar ainda que, anteriormente na tabela 5, 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 na primeira parte deste artigo, 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 renda, pobreza e distribuição, 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, igualmente, tornar acessível aos cidadãos informações sobre o desenvolvimento de todo o processo. Entretanto, os resultados indicam o inverso, pois o referido sistema de planejamento limita-se ao previsto nos documentos referentes aos Planos de desenvolvimento Local e, na maioria das vezes, não executados, minimamente conhecidos e, conseqüentemente, de pouco impacto sobre as políticas locais.

Avaliamos, portanto que, de forma geral, a boa governança é sinônima de fatores como: partilhamento do poder decisório, 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

BRASIL. 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.

BRASIL. *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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

BREVES. 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, 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.

CKAGNAZAROFF, I. B.; ABREU, B. V. de. *Governança Local e Participação como Estratégias na Avaliação e Promoção de Desenvolvimento Econômico Local*. 5^{ème} Colóquio de L'IFBAE - Grenoble, 18 et 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.

FRIY, K. Governança urbana e participação pública. *Rac-Eletrônica*, v.1, art. 09, 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, pp. 20-22, 2009. Disponível em: <<http://www.advancesincleanerproduction.net/.../E.%20P.%20Guerreiro%20-%20>>. Acesso em: 10 set. 2014.

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.

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.

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.

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

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. pp. 13-29.

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

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

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

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. pp. 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.