

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A MOBILIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARTICIPATIVO MUNICIPAL**

Margari de Lurdes Costella



0.314.418-1

UFSC-BU

(BU)

Florianópolis, outubro de 1998.

MARGARI DE LURDES COSTELLA

**A MOBILIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARTICIPATIVO MUNICIPAL**

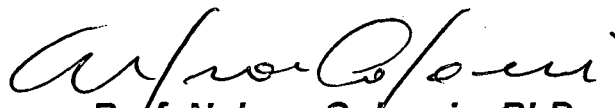
Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre em Administração.
Curso de Pós-Graduação em Administração
(Área de Concentração: Políticas e Planejamento
Governamental)
Centro Sócio-Econômico.
Universidade Federal de Santa Catarina.
Orientadora: Prof.^a Dra. Ivete Simionatto.

FLORIANÓPOLIS
1998

**A MOBILIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARTICIPATIVO MUNICIPAL**

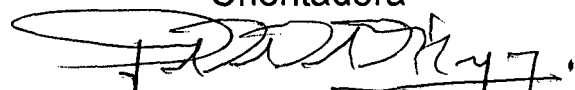
MARGARI DE LURDES COSTELLA

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Políticas e Planejamento Governamental) e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

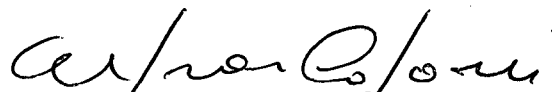

Prof. Nelson Colossi – PhD.
Coordenador do CPGA

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:


Prof.ª Dra. Ivete Simionatto
Orientadora


Prof. Dr. Paulo César da Cunha Maya
Membro


Prof. Jair dos Santos Lapa – PhD.
Membro


Prof. Dr. Nelson Colossi
Suplente

Florianópolis, Outubro de 1998.

**De tudo ficaram três coisas:
a certeza de estamos começando,
a certeza de que é preciso continuar
e a certeza de que podemos ser
interrompidos antes de terminar.
Fazer da interrupção um caminho novo,
fazer da queda um passo de dança,
do medo uma escada,
do sonho uma ponte,
da procura um encontro.
Fica a promessa do reencontro...
Fica o desejo de boa sorte...
Fica a vontade de que lutes e venças.”**

(Fernando Sabino)

Ao **Senhor Jesus**, a quem dedico
este trabalho e minha vida, minha
eterna gratidão por tudo.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi possível graças a participação e colaboração de muitas pessoas. De maneira especial agradeço:

A Prof^a. Ivete pela orientação, pelas importantes e significativas contribuições prestadas a esta pesquisa, pela confiança, incentivo e inestimável apoio dispensado.

Ao Prof. Jair dos Santos Lapa, por sua pronta disposição em compor a Comissão Examinadora.

Ao Prof. Paulo da Cunha Maya, pelas sugestões e por sua participação na Comissão Examinadora.

Ao Prof. Joel Souto-Maior, pela orientação, estímulo à realização desta pesquisa, pela oportunidade de compor a equipe de pesquisadores da Metodologia de PEP e pelo apoio oferecido no decorrer do Curso de Mestrado.

Ao Prof. Seno A. Cornely, pela colaboração, compreensão, apoio, confiança e coleguismo demonstrados no decorrer desta pesquisa.

Ao Prof. Nelson Colossi, pela compreensão, incentivo e apoio dispensado à realização deste trabalho.

A todos os professores do Curso de Mestrado pelos ensinamentos.

Aos Professores e amigos Selvino, Seibel, Marli Venzon, Iliane Hölher, Catarina e Pedrinho pelos ensinamentos, estímulo, confiança e apoio sempre presentes no decorrer da jornada acadêmica.

A CAPES e CNPq, cujo auxílio financeiro, na forma de bolsa de estudos, foi fundamental para a concretização do Mestrado.

A UFSC e CPGA, pela oportunidade de capacitação profissional.

Ao Departamento de SS da UFSC, pelo apoio e atenção dispensada às minhas solicitações.

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, pelo apoio financeiro na forma de liberação para a realização do Mestrado e investimento na capacitação profissional.

Aos representantes dos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz, em especial aos entrevistados, pela acolhida, atenção dispensada, colaboração e por tornarem possível a realização desta pesquisa.

Aos funcionários do CPGA, Carmona, Marilda, Márcio, Graça, Graziela e Silvia, pelo apoio, atenção e companheirismo.

Ao meu pai Gentil, pelo grande homem que foi e por ter me ensinado a lutar pelos sonhos, mesmo diante das maiores adversidades.

À minha mãe Natalina, por sua infinita dedicação, pela força que possui e que me encoraja a prosseguir.

A vocês dois, meu agradecimento especial, por serem pessoas que amo profundamente. Sem vocês dificilmente teria alcançado meu objetivo.

A minha homenagem especial ao meu irmão Adagir, cujo carinho, companheirismo e apoio trocados no decorrer da vida me tem sido fundamental.

Aos meus familiares, amigos, colegas de curso, "Grupo do Chico", irmãos Maranata, amores (eternos ou não) e a todos os que contribuíram direta ou indiretamente para que esta pesquisa fosse realizada, gostaria de dizer que:

"Se hoje alcançamos o sucesso é porque pessoas maravilhosas, verdadeiras e sobretudo, singulares também caminharam conosco, acreditando em nossa capacidade. Desculpem a cara amarrada... Desculpem a falta de tempo... Desculpem a falta de espaço... A falta de abraço... Os dias eram assim, mas hoje podemos dizer que sua presença foi muito importante. Muito obrigada a você, não importa quantos nomes você tenha!"

(Autor desconhecido)

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	x
RESUMO	xi
ABSTRACT	xiii
1. INTRODUÇÃO	
1.1 TEMA E PROBLEMA	1
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	7
1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	8
1.4 METODOLOGIA	9
1.4.1 Especificação do Problema	11
1.4.1.1 Perguntas da Pesquisa	11
1.4.2 Delimitação e <i>Design</i> da Pesquisa.....	12
1.4.2.1 População e Amostragem	12
1.4.2.2 Delineamento da Pesquisa	14
1.4.3 Dados: Tipo, Coleta e Tratamento	15
1.4.3.1 Tipo	15
1.4.3.2 Coleta dos Dados	16
1.4.3.3 Tratamento dos Dados	17

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 PLANEJAMENTO	18
2.1.1 Planejamento Estratégico	27
2.1.2 Planejamento Participativo	31
2.1.3 Planejamento Estratégico Participativo – PEP	37
2.1.4 Planejamento Municipal	40
2.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE	44
2.2.1 Participação	44
2.2.2 Avaliação	59
2.2.3 Mobilização	66
2.2.4 Motivação	79

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

3.1 O PEP EM PALHOÇA E SANTO AMARO DA IMPERATRIZ	86
3.2 ANÁLISE DOS DADOS	88
3.2.1 A avaliação dos entrevistados acerca do processo e resultados do PEP em seus Municípios	88
3.2.2 Fatores restritivos e facilitadores à participação no PEP ...	109
3.2.3 Caracterização do processo mobilizatório da metodologia do PEP	115
3.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS	136

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	145

ANEXOS

Anexo 01 - Relatório do Planejamento Estratégico Participativo do Município de Palhoça/SC

Anexo 02 - Relatório do Planejamento Estratégico Participativo do Município de Santo Amaro da Imperatriz/SC

Anexo 03 - Síntese da avaliação do Planejamento Estratégico Participativo dos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz/SC

Anexo 04 - Roteiro de entrevista n.º 01
- Lista dos entrevistados
- Roteiro de entrevista n.º 02
- Lista dos entrevistados

LISTA DE SIGLAS

A.C.I.P.	- Associação Comercial e Empresarial Palhocense
AEMFLO	- Associação Empresarial de Florianópolis
CDL	- Câmara de Dirigentes Logistas
OMS	- Organização Mundial de Saúde
P.M.	- Prefeitura Municipal
PEP	- Planejamento estratégico participativo
PEP's	- Planejamentos estratégicos participativos
POLISUL	- Núcleo de Assessoria e Pesquisa em Políticas Públicas/UFSC
SAI	- Município de Santo Amaro da Imperatriz/SC

RESUMO

A presente pesquisa foi realizada junto aos participantes das experiências de Planejamento Estratégico Participativo – PEP, nos Municípios de Santo Amaro da Imperatriz e Palhoça do Estado de Santa Catarina, realizadas no ano de 1993, sob a coordenação do Prof. Joel Souto-Maior.

Teve como objetivo identificar estratégias que possibilitassem a integração entre a mobilização e a metodologia de PEP, com o intuito de garantir uma maior legitimidade, efetividade e representatividade à participação da população no processo de PEP.

Dada a pouca participação da população, através de suas entidades organizadas, na elaboração do PEP nesses dois Municípios, os aplicadores da metodologia avaliaram que seria esta uma das razões principais para os resultados, as vezes pífios, obtidos até então na implementação do mesmo, o que justifica a pesquisa, ao tentar responder a seguinte indagação: Como integrar a mobilização à metodologia de PEP em nível municipal?

A fundamentação teórica enfoca os diversos tipos de planejamento, procurando detalhar, mais especificamente, aqueles relacionados à abordagem de PEP elaborada por Souto-Maior. Apresenta, ainda, discussões teóricas sobre motivação, mobilização, participação e avaliação, por considerar serem estas categorias de análise fundamentais para a investigação.

A análise dos dados apresenta a avaliação dos entrevistados sobre o processo de PEP levado a cabo nos dois Municípios, destacando os aspectos positivos e negativos elencados pelos diferentes grupos. Observou-se que cada grupo investigado priorizou uma dimensão a ser avaliada, quais sejam: metodológica, resultados e participação/mobilização. A seguir, analisou-se, também, questões relacionadas à mobilização, destacando sua importância, seu entendimento e as estratégias sugeridas pelos grupos entrevistados. Por fim,

analisou-se os fatores restritivos e facilitadores, segundo a opinião dos entrevistados.

Respondendo à questão central da pesquisa, apresenta-se uma análise da mobilização para o PEP e sugestões de como integrá-la ao processo de PEP em nível municipal.

ABSTRACT

This research was realized next to the assistant of the experience Participated Strategy Planning (PEP), at the Municipal District from Santo Amaro da Imperatriz and Palhoça at Santa Catarina State, realized in 1993 below teacher Joel Souto-Maior co-ordination.

It has like objective to identify strategies, which one would enable the integration between the mobilization and PEP's methodology with the intention of guarantee a larger legitimated and represented for participation of the population at the PEP's process.

Considering the little participation of the population, through their organized entities, at the PEP's elaboration, at those two Municipal District, the applies of the methodology appraised this was one of the principal reason for dispicable result gotten sometimes until now at its implementation to justify the research at attempt answer the following indagation: how to integrate the mobilization to the PEP's methodology at municipal level?

The theoretical basis focalize divers kind of planning seeking to specify more explicitly those relacionated with PEP's approach elaborated by Souto-Maior. It show theoretical discussion about motivation, participation and avaluation of the analysis fundamental to the investigation.

The basic analysis, show the avaluation of the appontemented about PEP's process done at those two Municipal District, detached the negative and positive aspect listed by diferents groups. They observe at each group investigated, priorritical a dimension tobe avaluated, wich are methodologic, result and participation/mobilization. They did an analysis at the question related to mobilization, detaching its importance, agreement and the stratagies suggested by the group investigated. Putting on and it was done an analysis at the factors restricted according to the investigated opinion.

Answering the central question from the research, he show an analysis from mobilization to the PEP and sugestion of how integrate a mobilization to the process PEP at the municipal level.

1. INTRODUÇÃO

1. 1. Tema e Problema

A partir do final da década de 70, de acordo com Souto-Maior (1991), o planejamento estratégico foi trazido para o Brasil. Proveniente de empresas multinacionais, de pesquisadores e estudantes que foram se aprimorar no exterior, esta abordagem de planejamento constituiu-se numa resposta, no setor privado, às limitações do planejamento tradicional.

Já no setor público, com o fim do regime militar e a volta da liberdade de expressão, segmentos organizados da sociedade passaram a atuar nas áreas de planejamento e políticas públicas, combatendo o planejamento tradicional, ou tecnocrático, por seu caráter político-autoritário, baseado exclusivamente em técnicas, que dava fundamento a políticas distanciadas da problemática da população, ao desconsiderar as reais necessidades locais.

Algumas experiências de planejamento participativo (notadamente a experiência de Lages, Boa Esperança, Urupema, Porto Alegre, Jaboticabal, Santos e São Paulo) demonstraram que é possível viabilizar a participação da população (nestes casos, procuravam priorizar a participação popular¹ por entender que esta parcela da população – a grande maioria – estava excluída do processo decisório por não ter canais de acesso a alta administração pública). Tais experiências impulsionaram o desenvolvimento e a utilização de metodologias de planejamento participativo.

Desta forma, a participação popular passa, então, a ser considerada como condição indispensável no planejamento, tendo em vista a formulação de políticas

¹ Sobre participação ver pág. 44 deste trabalho.

mais democráticas, eqüitativas, eficazes², e que tenham legitimidade³, representatividade⁴ e efetividade⁵ junto à população (Gondim, 1988:6).

² "A eficácia (do latim *efficax*, eficaz, que tem o poder de produzir o efeito desejado) é o *critério institucional* que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos." SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. p.46.

³ "A legitimidade é a medida em que um sistema político democrático é considerado merecedor de apoio por parte dos seus membros. Não se trata de uma definição que leve a entender a legitimidade como simples aceitação passiva do sistema, ou então como obediência voluntária às instituições vigentes com base em cálculos de conveniência, ou por causa de arraigada disposição a obedecer. Trata-se, pelo contrário, de um conceito que leva em conta o total dos sentimentos positivos dos cidadãos quanto às instituições democráticas, tidas como as mais aptas a disciplinar os conflitos e a proteger os direitos dos membros do sistema. (...) somente um sistema político eficaz, que saiba responder e dar satisfação às exigências dos seus membros, conseguirá, com o tempo, manter ou ampliar a sua legitimidade." BOBBIO, Norberto. et al. **Dicionário de Política**. Trad. João Ferreira. 7 ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. 1, 1993, p. 399.

⁴ A Representatividade política se afirma no princípio eletivo. Para Cerroni (1993:175-6), esse princípio "(...) apenas pode se afirmar plenamente com o concurso de dois elementos: o reconhecimento do caráter laico da soberania política (sua radical distinção do poder eclesiástico e autonomização da origem divina) e o reconhecimento da plena soberania de um *humanus legislator* (Marcílio de Pádua). O primeiro elemento irá se aprofundar, o segundo irá se estender progressivamente até que a inteira soberania política seja reconhecida ao povo e até que a noção mesma de povo juridicamente dotado de direitos compreenda todos os homens e todas as mulheres maiores de idade. A plenitude da soberania política laica e a complexidade da extensão dos direitos políticos conferem à representação o seu caráter eminente de ponte entre a sociedade civil e a esfera política, entre a sociedade representada e o Estado representativo. Sobre esta ponte realiza-se o processo de seleção constitutivo dos órgãos políticos e da vontade política, do Estado moderno separado dos vínculos sociais e da Lei abstrata e geral. Sobre esta ponte realiza-se conjuntamente, por isso, a instituição legítima do poder político moderno e da correspondente obrigação política de observar as regras estabelecidas. São dois, portanto, os elementos que conotam a representação política: um elemento material de delegação conferida a um corpo de 'deputados', e um elemento imaterial implícito na escolha de quem é 'deputado' para formar a vontade política ou a lei obrigatória para todos. O primeiro elemento sublinha uma verdadeira *representação substitutiva*, que diferencia a representação política da representação jurídica (proibição do mandato imperativo), o segundo sublinha ao contrário uma *representação de vontade*, destinada a condicionar os conteúdos da lei e a tutelar interesses particulares. A irrevogabilidade do deputado no curso da legislatura caracteriza o primeiro elemento, ao passo que o segundo elemento fica garantido pela renovação periódica do corpo representativo com a finalidade de verificar a confiança." CERRONI, Umberto. **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.175-6.

A representatividade também é estendida à representatividade de grupos de interesse e pode ser entendida de dois modos: "ou que a liderança do grupo é realmente expressão da base, isto é, goza da confiança e é receptiva às suas exigências – representatividade que é muitas vezes negada aos líderes sindicais -, ou que o grupo absorve a grande maioria das unidades que operam no setor ..." (BOBBIO, Norberto. et al. **Dicionário de política**. Trad. João Ferreira. 7.ed. Brasília; Universidade de Brasília, 1995, v. 1. p. 568.) Isto é, congrega a maioria dos indivíduos ou organizações que atuam naquele setor. Para o caso do PEP, a representatividade pode estar vinculada a dimensão política, através da participação de lideranças eleitas (Prefeitos, Vereadores), ou pode se basear em uma reconhecida liderança de um indivíduo sobre um determinado grupo, que passa a representar, ou em um representante de uma entidade organizada que congrega a maioria dos indivíduos ou em uma organização do setor que representa.

Em decorrência do avanço democrático da sociedade brasileira (Constituição de 1988), a qual passou a colocar em questão a forma de governo centralizadora e autoritária, e da crise do federalismo brasileiro, a descentralização do Estado aparece como exigência praticamente compulsória, como forma de superar esta crise e propiciar uma maior participação dos municípios e do povo no desenvolvimento nacional (Falcão & Sposatti, 1990).

A sociedade civil, também, através de suas entidades representativas, partindo do princípio democrático “(...) *segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado*” (Silva, 1986:869), passa a reivindicar uma maior participação nas decisões que afetam o seu destino.

Assim, a constatação das limitações do planejamento tradicional, o descrédito quanto à viabilidade do planejamento governamental, bem como preocupações éticas e democráticas ocasionaram uma maior demanda de participação da população na administração pública, surgindo, em decorrência, o planejamento participativo, conforme pode ser visto em Gondim & Souto-Maior (1992).

Neste contexto, novos modelos de planejamento e de gestão urbana têm surgido como alternativa ao modelo centralizado e autoritário de governo. Dentre outras, destaca-se a abordagem de planejamento desenvolvida e designada por

⁵ “A efetividade (do verbo latino *efficere*, realizar, cumprir, concretizar) é o *critério político* que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa. O termo inglês para efetividade, tal como surgiu na administração contemporânea, é *responsiveness* (do latim *respondere*, responder, corresponder), refletindo a capacidade de resposta às exigências da sociedade. Em outras palavras, como critério de desempenho administrativo, a efetividade mede a capacidade de produzir as respostas ou soluções para os problemas politicamente identificados pelos participantes da comunidade mais ampla. Em determinados aspectos, o conceito de efetividade está associado ao de responsabilidade social – *accountability* –, segundo o qual a administração deve prestar contas e responder pelos seus atos em função das preocupações e prioridades vigentes na comunidade.” (sic) SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. p.47-8. Para aprofundamento acerca da efetividade ver ALVES, Vicente Rosa. **A Efetividade na Gestão do Meio Ambiente: o caso do Município de Florianópolis**. Florianópolis: UFSC, 1995. (Mestrado em Administração – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC).

Souto-Maior (1991) como “Planejamento Estratégico Participativo - PEP”, a qual incorpora ao planejamento estratégico técnicas de participação adaptadas às características sociais, econômicas e culturais brasileiras.

O PEP se insere num movimento de inovação e renovação institucional que tem encontrado em governos municipais e pequenas organizações públicas e não-governamentais sua maior receptividade (Souto-Maior: 1994).

De fato, levando-se em consideração que a realidade mundial e brasileira passa por profundas mudanças em vários setores, torna-se cada vez mais necessária a presença de uma visão estratégica na elaboração e implementação do planejamento.

Por outro lado, a dinâmica de planejamento municipal participativo parece ser uma tendência para a administração pública brasileira, uma vez que é nesta abordagem de planejamento, onde há maior proximidade entre Estado e sociedade, que a tomada de decisão tende a ser mais identificada com as demandas sociais.

Portanto, como bem salienta Prates & Andrade (1985:147):

Não basta planejar com eficiência e eficácia, produzindo decisões que levem a uma alocação ótima dos recursos escassos e atendam os imperativos da equidade social. É preciso ir além, envolvendo as comunidades beneficiárias do planejamento tanto na elaboração quanto na implementação do plano.

Evidentemente, isso não se fará mediante planejamento a distância e/ou de cima para baixo. Neste sentido, destaca-se o PEP, enquanto um importante canal de participação da população, através de seus grupos representativos, no planejamento e na gestão da coisa pública.

Entretanto, no entender de Demétrio (1988:33), a participação da população nas decisões administrativas só atingirá os seus objetivos quando esta população

“(...) se encontrar organizada e consciente, podendo contribuir com sua opinião e trabalho nas propostas definidas como metas de desenvolvimento do seu município”.

Disso decorre a importância de uma mobilização durante o processo de PEP, de forma a oferecer oportunidades e condições para a população conhecer e participar na administração pública.

Diante disso, a presente pesquisa se propõe identificar estratégias capazes de integrar um processo de mobilização da população com o processo de PEP propriamente dito, tendo em vista a participação mais representativa, legítima e efetiva da população na administração pública e a organização de ações voltadas ao seu interesse.

Souto-Maior (1988:14) aponta, dentre os fatores históricos e político-institucionais brasileiros que compõem a problemática do planejamento, o longo período de isolamento do Estado brasileiro em relação a sociedade. A tradição burocrático-autoritária, impediu a participação da população na administração pública, levando, em consequência, à *“atomização e à desmobilização”* da sociedade civil, uma vez que a tecnoburocracia priorizou o planejamento em grande escala.

Para Ianni (1986:309) o planejamento apresenta *“(...) duas faces conexas [que] são a estrutura econômica e a estrutura de poder (...)”*, sendo que os planejadores priorizam a estrutura econômica. O processo de desenvolvimento brasileiro teve como pressuposto básico a *“estratégia de desenvolvimento associada”* (Ianni, 1986:307) que exigiu a criação de uma tecno-estrutura estatal para dar sustentação ao capitalismo associado, sendo de responsabilidade do Estado, não só o desenvolvimento da infra-estrutura básica (transporte, saúde, educação, etc.), como a sua intervenção planejada em setores da economia que exigiam um alto investimento a longo prazo ou que eram de alto risco, criando, desta

forma, uma cultura de planejamento centralizadora e autoritária, dependente de técnicos altamente especializados.

Discorre ainda Souto-Maior (1988:14) que (...) *a participação do cidadão no planejamento é dependente de (1) sua capacidade de perceber as conseqüências para si e seus familiares das alternativas propostas, e (2) sua confiança na eficácia de sua própria participação.*

Salienta, também, que, "(...) à medida em que aumenta o tamanho do grupo social envolvido no planejamento", diminui as possibilidades de satisfação dessas necessidades. Recomenda, diante disso, o planejamento ao nível comunitário ou municipal, devido a sua maior interação no sentido planejamento *versus* população.

Aos limites culturais apontados por Souto-Maior, somam-se tempo e recursos para mobilização, bem como a necessidade de uma equipe técnica com conhecimento acerca de estratégias de mobilização.

Por outro lado, Souto-Maior (1994:12), tomando por base avaliações já realizadas e em andamento referentes ao PEP, aponta algumas questões a serem ainda melhor investigadas, tendo em vista o aprofundamento do marco conceitual que embasa o PEP, bem como seu melhor desempenho. Neste sentido, pergunta o autor:

- 1) *Como conscientizar sem doutrinar?*
- 2) *Como conseguir que as autoridades municipais e dirigentes organizacionais assumam mais o processo e se responsabilizem pela sua implementação sem um acompanhamento permanente por parte dos idealizadores e organizadores do PEP?*
- 3) *Como iniciar um processo de PEP efetivo naquelas comunidades que carecem de um número significativo de segmentos organizados?*
- 4) *Como aumentar a participação de grupos menos favorecidos, por exemplo, grupos de mulheres, sem correr o risco de estar cooptando?*
- 5) *Como garantir a continuidade do esforço pedagógico, iniciando com o PEP no médio e longo prazo?*
- 6) *Finalmente, como integrar atividades paralelas de mobilização e organização comunitária com processo PEP propriamente dito?*

A partir dessa problemática é que este trabalho dispõe-se a discutir os limites e as possibilidades de uma mobilização em torno do PEP, capaz de motivar à participação da população.

Diante deste contexto, utilizando-se de um estudo de caso junto aos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz do Estado de Santa Catarina, procurou-se, na presente pesquisa, investigar e/ou identificar estratégias de mobilização que possibilitassem a integração entre processos de mobilização e PEP, e responder ao seguinte problema de pesquisa:

COMO INTEGRAR A MOBILIZAÇÃO À METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO EM NÍVEL MUNICIPAL?

1. 2. Objetivos da Pesquisa

Geral:

Identificar estratégias capazes de integrar a mobilização à metodologia de PEP, tendo em vista oportunizar uma participação representativa, legítima e efetiva junto ao processo deste tipo de planejamento.

Específicos:

- Aprofundar, teórica e empiricamente, conteúdos e/ou abordagens que caracterizam um processo de mobilização;
- Identificar estratégias capazes de propiciar uma mobilização para o PEP;
- Identificar fatores facilitadores e/ou restritivos à participação no PEP;
- Contribuir metodologicamente para a incorporação de estratégias de mobilização ao PEP;
- Contribuir para o aperfeiçoamento da metodologia de PEP.

1. 3. Justificativa

a) Teórica

O interesse dos pesquisadores em relação ao planejamento e à importância da participação popular nesse processo se intensificou nos últimos tempos, em decorrência, de um lado, da insatisfação com as metodologias tradicionais de planejamento, e, de outro, do avanço do processo democrático que passou a exigir novos instrumentos de administração mais próximos do cidadão.

A atenção dos pesquisadores voltou-se ao aprofundamento de estratégias de planejamento e de oportunidades de participação nesse processo.

Todavia, as avaliações até o momento realizadas sobre os processos de PEP apontam a necessidade de uma maior mobilização da população, visando o seu envolvimento nesse processo e na administração pública.

Feito um levantamento preliminar sobre a questão da mobilização, o que se constata é a escassez de literatura específica sobre o assunto, representando uma lacuna no conhecimento existente.

Por outro lado, a inexistência de pesquisas sobre a integração dos processos de mobilização e PEP evidencia a importância desta pesquisa, cujos resultados poderão contribuir para elevar a compreensão acerca da inter-relação desses processos e para o aprofundamento de metodologias de intervenção.

b) Prática

Em avaliação da equipe técnica sobre experiências utilizando o PEP (Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz/1993) são apontados como pontos fracos, entre outros:

-
- falta de uma etapa de sensibilização;
 - falta de critério sobre representatividade mínima;
 - o desinteresse de alguns participantes;
 - falta de maior divulgação;
 - não explorar divergências político-ideológicas;
 - falta de representação da comunidade na consolidação do relatório/ das suas etapas.

Tal avaliação demonstrou a necessidade e a importância da investigação de estratégias de mobilização que possibilitassem a superação dos pontos fracos apontados na abordagem de PEP.

É importante considerar, ainda, que as rápidas e profundas mudanças que vêm ocorrendo mundialmente pressupõem a necessidade de rapidez na tomada de decisão, bem como de um aperfeiçoamento/aprofundamento constante de mecanismos/instrumentos de intervenção coerentes com essa nova realidade.

A presente pesquisa contribui para a integração teórico-prática da mobilização e PEP ao discutir os limites e possibilidades do processo de mobilização neste tipo de planejamento. Pode contribuir para a administração municipal ao fornecer subsídios para a tomada de decisão, para a formulação de políticas públicas e para a implementação de processos de gestão mais democráticos.

1. 4. Metodologia

A metodologia de Planejamento Estratégico Participativo – PEP tem como primeira etapa metodológica o “Acordo Inicial”, que compreende um acordo entre os tomadores de decisão sobre a metodologia e a necessidade do planejamento, bem como, prevê o início de um “processo de sensibilização” dos grupos que comporão o PEP sobre a importância de sua participação.

Contudo, as avaliações dos aplicadores da metodologia de PEP nos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz apontam a falta de uma etapa de sensibilização, a falta de critério sobre representatividade mínima da comunidade no PEP, o desinteresse de alguns participantes e a falta de maior divulgação, entre outros pontos fracos da metodologia a serem melhor investigados, tendo em vista o aprofundamento do marco conceitual que embasa o PEP e o seu melhor desempenho.

Diante disso e partindo do pressuposto de que a etapa inicial prevista pelo PEP precisa ser melhor investigada de forma a atender os pré-requisitos da participação pretendidos, elaborou-se o projeto de pesquisa: “*A integração do processo de mobilização comunitária e PEP: o caso do município de Águas Mornas – SC*”, tendo por objetivo investigar, teórica e empiricamente, estratégias capazes de integrar o processo de mobilização comunitária ao PEP a partir do estudo do caso de Águas Mornas.

Entretanto, em decorrências das dificuldades encontradas para operacionalizar o projeto acima referido a partir do estudo de caso no Município de Águas Mornas (necessidade de elaboração e execução do PEP, limites de tempo, recursos humanos, financeiros e profissionais), optou-se por realizar a investigação nos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz.

A opção por esses municípios se deu em função de:

- a) o PEP já haver sido realizado nestes Municípios;
- b) os integrantes do Grupo de Apoio Metodológico das duas experiências municipais, além de serem os mesmos, encontrarem-se relativamente acessíveis;
- c) significativas diferenças terem sido observadas nos resultados dos processos de formulação e implementação do PEP em um e no outro município;

-
- d) haver uma proximidade geográfica entre os municípios e destes em relação à residência da pesquisadora;
 - e) a pesquisadora ter participado da Equipe de Apoio Metodológico que aplicou a Metodologia em Santo Amaro da Imperatriz, facilitando o retorno para o levantamento de dados.

Desta maneira, reformulou-se a metodologia de pesquisa, para a forma exposta a seguir:

1. 4. 1. Especificação do Problema

1. 4. 1. 1. Perguntas da Pesquisa

As perguntas de pesquisa levantadas para o estudo intentam operacionalizar o problema e objetivos do presente trabalho. Para tanto, foram formuladas as questões abaixo nos seguintes termos:

a) Pergunta principal:

COMO INTEGRAR A MOBILIZAÇÃO À METODOLOGIA DE PEP EM NÍVEL MUNICIPAL?

b) Perguntas decorrentes:

QUAL A AVALIAÇÃO DOS ENTREVISTADOS A CERCA DO PROCESSO E RESULTADOS DO PEP EM SEUS MUNICÍPIOS?

COMO SE CARACTERIZA A MOBILIZAÇÃO NA METODOLOGIA DE PEP?

QUAIS OS FATORES FACILITADORES E RESTRITIVOS À PARTICIPAÇÃO NO PEP?

QUAIS AS ESTRATÉGIAS CAPAZES DE PROPICIAR A INTEGRAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO – PEP?

1. 4. 2. Delimitação e *Design* da Pesquisa

1. 4. 2. 1. População e Amostragem

A população alvo da presente pesquisa é composta por todos os participantes do processo de PEP nos municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz no Estado de Santa Catarina.

Para a seleção da amostra a ser estudada, foi realizada uma amostragem intencional qualitativa, a qual tem como premissa básica a escolha de parte da população a partir do levantamento, pelo pesquisador, de indivíduos e/ou objetos com características típicas para compor a amostra, isto é, uma seleção de acordo com os propósitos de análise.

Para o levantamento dos indivíduos que compõem a amostra utilizou-se a técnica de escolha por indicação. Assim, a partir dos primeiros entrevistados, no Grupo 1, foram selecionados os demais dentre aqueles que foram mais indicados pelos respondentes.

A amostra selecionada compôs-se de 17 entrevistas, uma vez que demonstrou ser representativa da população estudada e satisfatória para responder a pergunta de pesquisa.

De acordo com Triviños (1987:132), a pesquisa qualitativa pode utilizar-se de recursos aleatórios para fixar a amostra, ou seja:

Procura uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo. Porém, não é em geral preocupação dela a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco: facilidade para encontrar as pessoas; tempo dos indivíduos para as entrevistas, etc.), o tamanho da amostra.

Optou-se pela amostra intencional qualitativa, também, como forma de assegurar a representatividade dos três pilares responsáveis pela implantação da metodologia de PEP, isto é, a Equipe de Apoio Metodológico, os tomadores de decisão e líderes de opinião. Ficaram, assim, caracterizados três grupos:

- 1) Equipe de apoio metodológico: composta por doutorando, mestres e mestrandos, representantes da equipe que participou da aplicação da metodologia de PEP, tanto em âmbito organizacional, quanto municipal e micro-regional, na qualidade de estudantes, aplicadores e pensadores da referida metodologia, sob a Coordenação do Prof. Joel Souto-Maior;
- 2) Administradores públicos: representantes da administração pública municipal (prefeito, ex-prefeito, ex-secretários municipais, diretor-geral da administração municipal, presidente da câmara de vereadores e vereadores), na qualidade de representantes do setor público municipal (tomadores de decisão) no âmbito dos poderes executivo e legislativo;
- 3) Entidades organizadas: representantes das entidades organizadas do município, das organizações governamentais (OG's) e não-governamentais (ONG's) existentes no município e representantes dos diversos grupos de interesse. Este grupo é composto por representantes das entidades organizadas que participaram dos PEP's realizados: associações de moradores, do comércio, da indústria, da educação, dos religiosos e sindicato rural.

1. 4. 2. 2. Delineamento da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, de natureza exploratória e descritiva, do processo de PEP implementado nos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz no ano de 1993.

Não tem o objetivo de fazer uma análise comparativa entre o PEP levado a efeito em um e em outro Município e, sim, utilizar-se das duas experiências enquanto complementares.

De acordo com Bruyne (1982), esse método permite o estudo em profundidade de casos particulares, permitindo ao pesquisador apreciar a totalidade de uma organização. Ludke e André (1986), por sua vez, destacam seu potencial para o estudo de algo singular, que tenha valor em si só, mesmo que posteriormente percebam-se semelhanças com outros casos, retratando a realidade de uma forma completa e profunda.

Souto-Maior (1984) afirma que o potencial maior do estudo de caso está na possibilidade de aprofundamento da compreensão dos processos históricos-dependentes, como é o caso do processo decisório administrativo. Salienta, ainda, que os estudos de caso podem, através de uma amostra especial, analisar eficientemente uma situação complexa, sem, contudo, perder-se de vista a riqueza das múltiplas relações e interações entre seus componentes, permitindo profundidade de investigação de processos sociais impossíveis de se alcançar através de estudos de agregados.

Optou-se pelo estudo de caso como o tipo de investigação mais adequado ao presente estudo, uma vez que permite uma observação aprofundada e detalhada do fenômeno, em relação ao contexto onde se situa.

A abordagem utilizada foi, predominantemente, de natureza qualitativa voltada para a ação. A vantagem da escolha dessa abordagem para a realização deste estudo, reside no fato de que permite investigações não previstas inicialmente quando da elaboração do projeto, como também permite, ao investigador, a produção de conhecimento e o estabelecimento de passos metodológicos, conforme desenvolve-se o estudo.

A perspectiva da pesquisa é longitudinal, com corte transversal, já que buscou-se analisar o processo de PEP ocorrido em Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz no ano de 1993 e com previsão de implementação a partir do mesmo ano. A análise da pesquisa compreende o período de 1993 a 1997.

1. 4. 3 Dados: Tipo, Coleta e Tratamento

1. 4. 3. 1 Tipo

Os dados coletados para a presente pesquisa foram de dois tipos:

a) PRIMÁRIOS

Oriundos de anotações de campo e de entrevistas aplicadas aos três grupos que compõem a pesquisa, quais sejam:

- Grupo 1 – Equipe de apoio metodológico.
- Grupo 2 – Administradores públicos municipais.
- Grupo 3 – Representantes das entidades organizadas.

Para a coleta dos dados primários, utilizou-se, como instrumento, de roteiro de entrevista semi-estruturada. Houve a utilização de dois roteiros de entrevista aplicados aos diferentes grupos, isto é:

- Roteiro de entrevista 1 – Aplicado aos representantes do grupo 1.

- Roteiro de entrevista 2 – Aplicado aos representantes dos grupos 2 e 3.

No ANEXO 04, são apresentados os dois roteiros de entrevista utilizados nesta pesquisa, bem como a lista dos entrevistados.

b) SECUNDÁRIOS

Tendo em vista complementar ou suplementar os dados primários, foram utilizados, como dados secundários, os relatórios finais dos PEP's realizados nos Municípios de Palhoça (ANEXO 1) e Santo Amaro da Imperatriz (ANEXO 02), bem como a avaliação da equipe de apoio metodológico que aplicou o PEP nos dois municípios (ANEXO 3).

1. 4. 3. 2 Coleta de Dados

Conforme observado anteriormente, os PEP's nos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz foram desenvolvidos no decorrer do ano de 1993.

A presente pesquisa foi realizada através de entrevistas iniciadas em 18 de dezembro de 1996 e concluídas em 08 de julho de 1997 junto aos três principais segmentos que participaram do PEP, caracterizados como grupo 1, 2 e 3, conforme já foi exposto no item 1. 4. 2. 1 desta.

Foram realizadas dezessete entrevistas nos três grupos elencados, sendo cinco entrevistas no grupo 1 (correspondendo aos ENTREVISTADOS n.ºs 01, 02, 03, 04 e 05), seis entrevistas no grupo 2 (correspondendo aos ENTREVISTADOS n.ºs 06, 07, 08, 10, 12 e 17) e seis entrevistas no grupo 3 (correspondendo aos ENTREVISTADOS n.ºs 09, 11, 13, 14, 15 e 16).

Iniciou-se as entrevistas pelo grupo 1, dando-se prosseguimento às demais entrevistas nos grupos 2 e 3, conforme a indicação das entrevistas no grupo 1 e a disponibilidade daqueles que seriam entrevistados.

A matriz que orientou a composição dos grupos foi a prevista no “*Acordo Inicial*” da metodologia de PEP, uma vez que este primeiro momento está fundamentado na necessidade de negociação de um acordo com os principais tomadores de decisão internos, juntamente com líderes de opinião, sobre a necessidade do PEP. Além disso, o envolvimento de tomadores de decisão externos é destacado como essencial para o sucesso de programas públicos, especialmente nos casos onde a implementação do Planejamento inclui vários partidos, entidades e outros grupos de interesses (Bryson, 1989).

Realizada a investigação prática, computados e categorizados os dados da pesquisa, estes são apresentados e analisados através das categorias: avaliação, participação, mobilização e motivação.

1. 4. 3. 3 Tratamento dos Dados

A análise e interpretação dos dados coletados a partir das entrevistas foi efetuada a luz do referencial teórico aqui apresentado.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Planejamento

A todo instante o homem está optando por uma de várias possibilidades, consciente ou inconscientemente, toma atitudes, empreende ações segundo suas necessidades, seus desejos e aspirações.

Como forma de solucionar seus problemas, o homem foi criando, ao longo do tempo, estruturas organizacionais que permitissem tornar esse processo decisório cada vez mais racional e estas organizações "(...) *tão inevitáveis quanto a morte e os impostos, pois nascemos nelas e, usualmente, morremos nelas, ou seja, é impossível delas escapar*" (Hall, 1984:2).

As organizações cumprem um papel de prover as necessidades humanas em suas diversas dimensões e, segundo sua natureza, podem ser públicas ou privadas. As organizações públicas destinam-se a racionalizar as ações empreendidas que, por direito, destinam-se a coletividade, sendo, portanto, públicas e do conhecimento de todos (não secretas). As organizações privadas intermediam os interesses individuais ou de grupos e se caracterizam por não terem a obrigatoriedade de empreenderem ações que se destinem a toda a coletividade, como também não necessitam que suas ações sejam do conhecimento de todos.

O reordenamento dessas organizações torna-se uma constante. Ramos (1989) afirma que elas devem ser vistas como estruturas sociais adaptativas em permanente tensão com o ambiente que a circunda, o que exige a racionalização de suas ações segundo necessidades que vão se alterando ao longo do tempo. O homem defronta-se sempre com o dilema: qual o tipo de organização e como deve ser estruturada para que possa prover, de forma mais racional, suas necessidades? Dada a abrangência das ações e a complexidade dos interesses a serem exigidos

este dilema ganha enormes proporções nas organizações públicas que buscam, no planejamento, formas de minimizar as incertezas do processo decisório.

O processo de planejamento busca sistematizar um conjunto de informações que têm por objetivo orientar as estratégias decisórias e antecipar as possíveis ações a serem empreendidas, optando entre um conjunto de possibilidades de acordo com as necessidades e expectativas dos tomadores de decisão.

Para Banfield (1962:1) planejamento é o processo pelo qual seleciona-se um curso de ação (um conjunto de meios) para atingir um fim. Podendo ser considerado um “bom” planejamento aquele:

... em que os meios propostos provavelmente atingem os fins, ou maximiza as chances de atingi-los. A melhor adaptação dos meios aos fins pode ser alcançado através de um processo de escolha racional.

Neste conceito pode-se perceber que não se tem como premissa atingir a melhor racionalização dos meios aos fins. Advoga-se a melhor adaptação dos meios aos fins, o que nos remete ao entendimento da racionalidade limitada proposto por Hebert Simon. Souto-Maior (1988b:10-1), ao explorar o tema, enumera que as principais características deste modelo de racionalidade são:

- a) os administradores dividem problemas complexos em partes e lidam com uma delas de cada vez;
- b) os administradores não consideram todas as alternativas e selecionam aquela com melhores conseqüências. Em vez disso, procuram uma alternativa que corresponda a certo nível de aspiração, isto é, uma que satisfaça, parando a busca com a primeira alternativa que lhe pareça satisfatória. Assim o administrador, como todos os seres humanos, é um animal que se satisfaz, não que maximiza;
- c) os administradores evitam incertezas, relutam mesmo em basear suas ações em estimativas de probabilidades das conseqüências das alternativas. Por isso, eles preferem objetivos de curto prazo, reduzindo assim a necessidade de apostar no futuro;
- d) tanto o administrador como o ‘homo economicus’ simplificam o mundo real para poder abordar e resolver problemas, mas enquanto o último simplifica drasticamente, para poder otimizar, o primeiro simplifica retendo mais detalhes do mundo real, procurando tomar uma decisão satisfatória (ponto máximo), e não uma decisão que se aproxime do ótimo ‘maximum maximorum’.

A racionalidade que permeia as organizações públicas e privadas se diferencia dada as funções e objetivos a que se destinam. As organizações privadas são regidas majoritariamente por uma racionalidade de mercado que busca minimizar os custos e maximizar a produção que normalmente é mensurável, quantificável em forma de lucro. As organizações públicas são submetidas a uma racionalidade política e nem sempre seus produtos podem ser mensurados quantitativamente. Dadas as suas próprias singularidades, o planejamento em cada uma dessas esferas, pública e privada, também possui suas características próprias, decorrendo daí dois tipos básicos de Planejamento: o governamental e o empresarial.

A história do planejamento para o setor público e, em menor grau, para o setor privado, na opinião dos maiores estudiosos do assunto, é que este “(...) *consiste de um grande número de fracassos e de pouquíssimas experiências bem sucedidas*” (Souto-Maior, 1994:2). Há que se considerar, no entanto, que o planejamento evoluiu no decorrer dos tempos. Em decorrência, inúmeras abordagens de planejamento foram desenvolvidas de acordo com a formação dos autores e dos valores predominantes à época, apresentando uma evolução diferenciada nos setores público e privado.

O planejamento governamental é subdividido em tradicional e/ou econômico e participativo, enquanto que o planejamento empresarial teve uma fase primeira, dita artesanal (tudo que era fabricado era vendido, pouca concorrência, início da era industrial) que, devido o aumento de competitividade e dos recursos tecnológicos (tanto de gestão quanto da linha de produção), levou ao planejamento organizacional que evoluiu para o planejamento estratégico.

Na área empresarial, o planejamento tradicional orientava-se para as decisões de longo prazo, sem levar em conta as mudanças do ambiente externo, sendo estático e conservador. Para Drucker (1984:131):

A idéia existente era de que as decisões estratégicas eram aquelas ligadas ao longo prazo, pois o longo prazo compõem-se em grande parte de uma série de decisões a curto prazo.

A evolução do planejamento organizacional para o planejamento estratégico, ocorrida nos anos setenta, dá-se num contexto em que o ambiente externo à organização está em constante mudança, enquanto que o planejamento organizacional:

...tende a assumir um ponto de vista estático, mesmo quando visa o longo prazo (5 a 10 anos). Parte de uma definição estática da missão da organização, que freqüentemente não explicita nem muito menos questiona. Baseia-se numa análise (as mais das vezes de natureza exclusivamente quantitativa) da estrutura e funcionamento internos da organização que não toma em consideração as alterações do meio exterior e a adequação da organização às solicitações atuais e futuras desse meio (Castro, 1988:35).

De acordo com Ansoff e McDonnell (1993:16), o:

...primeiro passo na evolução da administração estratégica foi dado no final da década de 50, quando as empresas inventaram uma abordagem sistêmica para decidir onde e como operariam no futuro. A parte analítica dessa abordagem recebeu o nome de formulação de estratégias, e o processo pelo qual os administradores conjuntamente formulam estratégias tem sido chamado de planejamento estratégico.

O planejamento estratégico se apresenta como um:

processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas (Drucker, 1984:136).

Desta forma, o planejamento estratégico complementa o planejamento tradicional incorporando-o no novo contexto.

Analisando o contexto atual, Michel Porter coloca que:

A necessidade para (sic) o pensamento estratégico nunca esteve (sic) tão grande (...) o que está sob ataque não é esta questão 'sobre a direção da

competição, necessidade dos costumes, importância da lucratividade do avanço competitivo, entre outros', mas as técnicas e processos organizacionais que as companhias usam para respondê-los. Não há substitutos para o pensamento estratégico⁶ (Wilson, 1990:105).

Para Wilson (1990:107), os fatores que levaram à iniciativa privada a adotar o planejamento estratégico foram:

- o crescente complexo da administração do meio ambiente;
- a intensificação da competição global;
- o crescente complexo da organização das companhias;
- o crescimento da competição interna (nas organizações) por recursos, necessitando de um novo e mais racional sistema de alocação de recursos.

No nível governamental, a preocupação com o planejamento evoluiu de forma incremental. O planejamento tradicional ou econômico, durante muito tempo, transformou-se na elaboração do orçamento, realizando previsões de despesas e receitas a cada exercício, dada a obrigatoriedade constitucional, tornando-se:

...um fim em si mesmo. Isto é, passou a ser uma atividade de tecnocratas, cuja preocupação maior era e em muitos países ainda é de produzir documentos volumosos, cheios de tabelas, gráficos e mapas, que hoje preenchem as prateleiras das estantes governamentais, mas cujo índice de realização de metas é baixíssimo (Souto-Maior: B, 1994:02).

O planejamento tradicional ou clássico foi o primeiro modelo formal de planejamento, tendo proliferado muito após a Segunda Guerra Mundial. Considerado como um procedimento lógico e capaz de auxiliar os esforços de desenvolvimento econômico e social, este serviria de aporte racional à tomada de decisão, na escolha do melhor meio para se alcançar determinados fins e se obter os melhores e mais eficientes resultados.

⁶ Basicamente, o planejamento estratégico está tornando-se o mais holístico à medida em que orienta e integra todos os elementos necessários, orienta em função de resultados; é quantitativo, dirigido mais por idéias do que por números; tem uma escolha orientada pela seleção de estratégias; possui decisões focalizadas, baseando-se de cima para baixo e 'bottom-up'; orientando-se por pessoas (cultura); e visionário no senso pragmático (Wilson, Ian. *The state of strategic planning: what went wrong? What goes right? Technological forecasting and social change*. n. 37, p.103-110, 1990).

Contudo, conforme observa Drucker (1984), através do planejamento tradicional tinha-se apenas um planejamento a longo prazo, que não levava em consideração o momento presente, nem o ambiente externo das organizações. A concepção existente era a de que as decisões estratégicas eram aquelas ligadas ao longo prazo, uma vez que este compõem-se de uma série de decisões a curto prazo.

Ainda, na opinião de Tristão (1978:14),:

O planejamento tradicional era um fim em si próprio. O processo tornou-se mais importante do que os resultados que, por sua vez, não se encontravam vinculados ao desenvolvimento. Havia um excessivo cuidado com a terminologia empregada no planejamento tradicional. Preocupavam-se os planejadores em elaborar um plano em que as palavras fossem cuidadosamente estudadas, de tal forma, que ele se tornava um instrumento utilizável somente por um clube restrito.

Muitas outras críticas foram feitas ao planejamento tradicional, tais como: falta de integração entre planejamento e orçamento, isto é, era desvinculado dos recursos necessários a sua execução (Oszlack, 1982); era teórico e feito em linguagem excessivamente sofisticada (Tristão, 1978); era irreal, uma vez que postulava critérios de racionalidade inatingíveis (Banfield, 1959 e Lindblom, 1959); era de prazo longo com planos mirabolantes fundamentados em metas e objetivos desarticulados das realidades e do povo e atividade de tecnocrata (Demétrio, 1988).

As limitações desse tipo de planejamento foram, cada vez mais, sendo percebidas e discutidas. Durante a década de 60, tais constatações levaram ao surgimento do planejamento estratégico no setor privado. Já no setor público, o planejamento apresenta uma evolução diferenciada, culminando com a abordagem de planejamento participativo.⁷

⁷ Com grande repercussão, outra abordagem de planejamento emergiu como resposta ao planejamento tradicional: o gerenciamento da qualidade total. Ver sobre esse assunto em: JURAN, J.M. **Controle da Qualidade**. São Paulo, Makron. 1991; GARVIN, D. A. **Gerenciamento da Qualidade**: a visão estratégica e competitiva. Rio de Janeiro. Quality Mark. 1992; FEIGENBAUM, A.V. **Controle de Qualidade Total**. São Paulo. Markron Books, 1994.

No caso do setor público nacional, num país de tradição burocrático-autoritária como o Brasil, o planejamento reflete o estereótipo de um regime fundado numa administração autoritária e centralizadora.

De acordo com Oszlak, *apud* Souto-Maior (1988:13), a principal característica deste regime é o Estado ser geralmente controlado por militares, os quais buscam “(...) transferir para o aparato burocrático seu próprio modelo de organização institucional (...)”, caracterizando-se como um estilo de gestão empresarial impregnada por uma orientação eficientista, com uma hierarquização de órgãos e atividades tal como o planejamento, os quais se transformam em ministérios e secretarias estaduais e, ainda, com priorização de políticas setoriais em detrimento daquelas de cunho espacial.

A principal implicação da adoção desse regime para o planejamento, segundo Souto-Maior (1988:13-14), “(...) é que ele inviabiliza o planejamento espacial, sobretudo em pequena escala, como é o caso do planejamento municipal e micro-regional”. Ao nível societário, uma das principais conseqüências é a “(...) atomização e desmobilização que ele provoca na sociedade civil”.

Desta forma, houve, durante muito tempo, um total isolamento do Estado em relação à sociedade brasileira, impedindo a participação da população na administração pública. População esta que, composta de grupos sociais não motivados e de comunidades não organizadas, portava-se como espectadora perante ao autoritarismo⁸ (Souto-Maior: 1988).

⁸ Analisando as experiências brasileiras de planejamento, Tristão (1978:08) cita os seguintes estudos neste sentido: “Em estudo sobre a experiência brasileira de planejamento até 1996, principalmente o Plano Salte, o Programa de Metas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social e o Programa de Ação Econômico do Governo (PAEG), Robert T. Daland, afirmou que a ‘instituição do planejamento central pouco afetou o curso do desenvolvimento no Brasil, embora produzisse documentação sobre o planejamento’. Em estudo semelhante, Nelson Mello de Souza vai além afirmando que: ‘Nenhum dos planos brasileiros chegou, sequer, à metade do caminho, exceto o chamado Programa de Metas que, curiosamente, jamais pretendeu ser um plano, no sentido técnico da palavra. Considerada objetivamente, a experiência brasileira de planejamento não chegou a organizar-se como tal’”. Segundo Tristão, esta realidade se estendeu até por volta dos anos 70-80. TRISTÃO, Gilberto. **Planejamento**: enfoque tridimensional. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos, 1978.

Com o fim do regime militar e a volta da liberdade de expressão, segmentos organizados da sociedade passaram a atuar nas áreas de planejamento e políticas públicas, combatendo o planejamento tradicional, ou tecnocrático, por seu caráter político autoritário, baseado exclusivamente nas técnicas, que dava fundamento a políticas distanciadas da problemática da população, que não levava em conta as reais necessidades locais. A participação popular passa, então, a ser considerada como condição indispensável no planejamento, tendo em vista a formulação de políticas mais democráticas, equitativas e eficazes (Gondim, 1988).

Em decorrência do avanço democrático da sociedade brasileira, na década de 80, que passou a colocar em questão a forma de governo autoritário e centralizador, e da necessidade de se superar a chamada “crise fiscal” que se instalou no interior da gestão do Estado, a descentralização apareceu como exigência praticamente compulsória (Falcão & Sposatti, 1990: 13).

A abertura democrática, desde o processo de distensão no Governo Geisel, com o movimento “Diretas Já”, a eleição para governadores e a redemocratização do País, com a eleição presidencial e o processo constituinte, permitiu que, gradativamente, o processo de planejamento se tornasse mais participativo. Não é por acaso que as primeiras experiências se pautaram no orçamento participativo, pois esta área de planejamento estava mais estruturada nas Prefeituras Municipais.

Neste sentido, também, a sociedade civil, através de suas entidades representativas, partindo do princípio democrático “(...) segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado” (Silva, 1986:869), passa a reivindicar uma maior participação nas decisões que afetam o seu destino.

O governo, por sua vez, pressionado pela própria sociedade civil, que iniciou diferentes trincheiras de lutas para defender-se da miséria e da opressão impostas,

começa a repensar suas ações, tornando-se mais “tolerante” quanto aos clamores do povo, com promessas e medidas imediatistas (Demétrio, 1988).

Assim, a constatação das limitações deste tipo de planejamento, o descrédito quanto à viabilidade do planejamento governamental, bem como as preocupações éticas e democráticas ocasionaram uma maior demanda de participação popular na administração pública (Gondim & Souto-Maior: 1992), surgindo, em decorrência, o planejamento participativo. Neste contexto, novos modelos de planejamento e gestão urbana têm surgido como alternativa a este modelo centralizado e autoritário de governo.

A aproximação do Planejamento estratégico com a área pública tem como dois precursores Bryson e Matus⁹, os quais, com suas obras, influenciaram uma geração de administradores e pesquisadores brasileiros a partir de meados dos anos oitenta.

A partir da metodologia proposta por Bryson, Souto-Maior desenvolveu uma proposta de planejamento que procura alinhar os objetivos do planejamento participativo com as características do planejamento estratégico, denominando-a de PEP. Para o propositor:

O PEP é inovador tanto com relação à introdução explícita de canais da participação cidadã ‘democracia’, como com relação ao desenvolvimento de procedimentos de análise e síntese comprovadamente eficientes e eficazes, garantindo além da transparência nos processos (ética), a satisfação da sociedade com os resultados (efetividade) (Souto-Maior: B, 1994:2).

⁹ Para maiores informações ver:

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente: planejamento, antigoverno e governo**. Recife: Litteris, 1989. 201 p.

Idem. **Política, Planificación y Gobierno**. Caracas, Venezuela: Miguel Angel Garcia e Hijo, 1989. Zu. 771p.

Idem. _____. **Planificação, liberdade e conflito**. Caracas, Venezuela: Miguel Angel Garcia e Hijo, 1989. Zu 771 p.

Idem. **Método Altadir de Planificación Polular**. Escola 7 de outubro. 1992.

Idem. **Política, planejamento & governo**. 2 ed. Brasília: IPEA, 1996, Tomo I e II.

Salienta-se que esta pesquisa não tem o propósito de explorar as teorias do planejamento estratégico, do planejamento participativo, nem do gerenciamento da qualidade total. No entanto, devido à importância das abordagens de planejamento estratégico e planejamento participativo enquanto fundamentos para o surgimento do PEP, faz-se necessário que se apresente alguns elementos que propiciem uma melhor compreensão do PEP.

2. 1. 1. Planejamento Estratégico

A partir do final da década de 70, de acordo com Souto-Maior (1991), o planejamento estratégico foi trazido para o Brasil. Proveniente de empresas multinacionais e de pesquisadores, doutores e estudantes que foram se aprimorar no exterior, esta abordagem de planejamento constituiu-se numa resposta, no setor privado, às limitações do planejamento tradicional.

Existem pequenas diferenças no conceito, terminologia e descrição do que seja planejamento estratégico¹⁰, sendo este método creditado a Ansoff e Drucker (Fritsch, 1996).

Planejamento estratégico é definido por Drucker (1984:136) como:

...o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática,

¹⁰ Para melhor compreensão do planejamento estratégico, é fundamental a definição de estratégia. De acordo com Fritsch (1996:25-6), "(...) conceito incorporado à administração a partir dos anos 60, significando os esquemas que são delineados para alcançar objetivos definidos... se traduz como o conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização, visando a atingir propósitos desejados com eficiência, eficácia e efetividade". Segundo Bryson (1989: 13), "uma estratégia é definida como um conjunto de propósitos, políticas, programas, ações, decisões, e/ou afetação de recursos que identificam o que é uma organização, o que ela faz, e por que ela faz". Portanto, estratégia é uma extensão da missão, formando uma "ponte" entre a organização (ou comunidade) e seu ambiente (Bryson, 1988: 163). Diferencia-se de tática, pois enquanto táticas são de curto prazo, ações adaptadas e reações que são usadas para atingir objetivos limitados, as estratégias proporcionam "a continuidade básica para ordenar estas adaptações para mais amplamente conceber os propósitos" (Bryson, 1988: 164).

medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Nesta mesma linha de pensamento, Tavares (1991:68) nos diz que:

Planejamento Estratégico é o processo de formulação de estratégias para aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças ambientais, utilizando os pontos fortes e eliminando os pontos fracos da organização para a consecução de sua missão.

Desta forma, segundo Castro (1988:35),:

...visa a ser um processo contínuo e continuado de tomada de decisões em que os planos serão permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não de acordo com um calendário pré-estabelecido.

De acordo com Fritsch (1996:27-8), o planejamento estratégico tem como maior objetivo:

...ser uma ferramenta gerencial para impor uma racionalidade central às decisões, estimular a convergência de esforços e focalizar a atenção dos decisores nos fatores – chaves para o sucesso da organização.

Suas principais características, na opinião de Fritsch (1996:28), são:

- a. é um modelo que orienta e preside as principais decisões de uma organização;*
- b. é um meio de estabelecer o propósito da organização em termos de missão, objetivos, programas de ação e prioridades de alocação de recursos;*
- c. é um instrumento para definição dos domínios de atuação da organização;*
- d. é uma resposta para otimizar oportunidades e forças; minimizar e eliminar ameaças e fraquezas, com a finalidade de alcançar um desempenho competitivo;*
- e. é um critério para diferenciar as tarefas gerenciais dos vários níveis hierárquicos da organização.*

O planejamento estratégico, ocupando progressivamente espaços nas organizações privadas, vem sendo considerado o mais adequado para o enfrentamento das condições desfavoráveis ou difíceis com as quais se deparam as organizações.

Num processo de planejamento estratégico, faz-se necessário a identificação de determinados aspectos relacionados à organização e a suas relações com o ambiente. Um processo de planejamento estratégico no setor público, por sua vez, envolve a consideração e a apreciação de aspectos característicos desse tipo de entidade e suas relações com o ambiente.

Nesta perspectiva, destaca-se a abordagem de planejamento estratégico de Bryson (1989) especialmente desenvolvida e adaptada às organizações públicas não-lucrativas. Esta abordagem parte do princípio de que: "*O planejamento estratégico não é um fim em si mesmo, mas meramente um conjunto de conceitos para ajudar líderes a tomarem decisões e adotarem ações importantes*" (Bryson, 1989:01).

Assim, o planejamento estratégico é entendido como "*(...) um esforço disciplinado para a produção de ações e decisões fundamentais que modelam e guiam para saber o que é uma organização (ou outra entidade), o que ela faz, e porque ela faz*" (Bryson, 1988:5).

Desta maneira requer uma ampla seqüência de coleta de informações, uma exploração de alternativas e uma ênfase das implicações futuras nas decisões presentes. Isto pode facilitar a comunicação e a participação, ajustando interesses e valores divergentes e promovendo tomadas de decisão ordenadas, bem como o sucesso de suas implementações (Bryson, 1988).

O processo de planejamento estratégico desenvolvido por Bryson (1989) consiste de oito passos:

1. Chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento estratégico (negociar um acordo com os principais tomadores de decisão internos – e talvez externos – e líderes de opinião);

-
2. A clarificação dos mandatos da organização (delimitar as atribuições e competências da organização);
 3. Clarificação da missão¹¹ e valores da organização (análise e identificação dos *stakeholders*¹² da organização e definição dos propósitos da organização);
 4. Avaliação do ambiente externo (identificação das oportunidades e das ameaças com as quais a organização se defronta);
 5. Avaliação do ambiente interno (identificação dos pontos fracos e pontos fortes da organização¹³);
 6. Identificação das questões estratégicas¹⁴ com as quais uma organização se defronta;
 7. A formulação de estratégias para gerenciar as questões estratégicas (focalizar ações estratégicas a curto, médio e longo prazo);
 8. Estabelecimento de uma visão organizacional efetiva para o futuro.

Para Bryson (1988), as etapas do processo não são absolutamente seqüenciais, revelando uma flexibilidade na sua operacionalização, tendo em vista aspectos do ambiente que devem ser considerados.

¹¹ Para Bryson (1988:104), a missão é uma declaração da proposta da organização. São geralmente curtas – não mais do que uma página – e, muitas vezes, não mais que um *slogan de impacto*.

¹² Um *stakeholder* é definido como qualquer pessoa, grupo ou organização que pode exigir atenção, recursos ou resultados da organização, ou é afetado por estes resultados (Bryson, 1989: 4).

¹³ Pontos fracos: fraquezas, carências ou fatores internos da organização os quais dificultam ou impedem o alcance de sua missão;

Pontos fortes: capacidades ou fatores internos da organização, os quais facilitam ou promovem a consecução de sua missão (Bryson, 1989).

A importância da abordagem de Bryson para a presente pesquisa se traduz, não só por ser uma metodologia de planejamento estratégico especialmente desenvolvida e adaptada às organizações públicas – ótica deste trabalho –, como, também, por constituir-se enquanto fundamento básico para o surgimento do PEP.

2. 1. 2. Planejamento Participativo

Outro elemento, além do planejamento estratégico, para a compreensão do PEP, trata-se do planejamento participativo, que tem evoluído no sentido de contribuir para avanço do processo democrático da sociedade, das organizações e da administração pública.

O planejamento participativo é uma abordagem bastante nova, de aproximadamente vinte anos. A eclosão de movimentos sociais urbanos, em geral, e as associações de moradores, em particular, principalmente no final da década de 70, facilitaram o seu surgimento como forma de legitimação dos governos municipais.

As experiências de planejamento participativo realizadas nos Municípios de Lages/SC e Boa Esperança/ES, ocorridas na gestão desenvolvida entre os anos de 1977-82, foram pioneiras em possibilitar efetivamente a participação da no processo decisório da gestão Municipal, sendo decisivas para o fortalecimento dessa nova abordagem de planejamento.

Para Tragtemberg, ao prefaciando a obra de Alves (1988), o governo de Dirceu Carneiro em Lages buscou alternativas de desenvolvimento econômico através das potencialidades do Município, tendo como alternativa para o processo democrático de gestão a democracia participativa e uma economia ecológica.

¹⁴ A questão estratégica é definida como “*uma escolha política fundamental que afeta os mandatos, a missão, os valores, produção ou serviços da organização, assim como, seus clientes, usuários, custos, financiamento, organização, e ou administração*” (Bryson, 1988:139).

O processo participativo desencadeado em Lages teve início na área de saúde, adotando a medicina preventiva, o tratamento e a reciclagem do lixo, o saneamento básico, a habitação (com realização de inúmeros mutirões), a educação e a alimentação. Procurou organizar e incentivar o surgimento de associação de moradores, tanto na zona urbana quanto na zona rural.

No Município de Boa Esperança, sob o governo de Amaro Covre, de forma similar a Lages, procurou-se ampliar espaços para a participação popular no planejamento municipal. Este iniciou-se na área de educação, implementando mudanças no currículo escolar para o meio rural, alterando, em seguida, a gestão da saúde pública, estendendo os serviços à área rural, formulando e implementando programas para combater o êxodo rural, tendo sempre o cuidado de planejar as ações através dos conselhos comunitários (Sampaio, 1994).

Assim, o planejamento participativo parte da premissa básica de que todos que são ou podem ser afetados pelas decisões governamentais têm o direito de participar no processo decisório (Gondim, 1989).

No que se refere à sua conceituação, Vianna (1986:23) entende que o planejamento participativo se constitui "*...numa atividade de trabalho, que se caracteriza pela integração de todos os setores da atividade humana social, num processo global, para a solução dos problemas comuns*".

De acordo com Dalmás (1994:27), através do planejamento participativo:

...visa-se um planejamento centrado na pessoa, livre e crítica, sujeito de seu desenvolvimento, mas com decisões comunitárias, um processo grupal e participativo que se considere as pessoas, com seus valores, sentimentos e situações de ordem sócio-econômica-político-cultural.

Desta forma, segundo o mesmo autor (1994:16), decidir-se pelo processo participativo é:

0-314.418-1

...assumir a pessoa como valor essencial e agente do processo. Contrasta com a visão tecnocrática e o posicionamento utilitarista vivenciado pela sociedade atual, segundo a qual a pessoa é objeto e valor de produção.

Com efeito, a participação da sociedade civil no processo de planejamento da administração pública tem sido considerada como inerente ao próprio processo democrático. Neste sentido, Cornely (1978:20), ao definir o planejamento participativo, diz que este se constitui em:

Um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número de membros de todas as categorias que a constituem.

Cornely¹⁵ (1978) apresenta uma metodologia de processo de planejamento participativo para a gestão municipal que envolve quatro grandes passos:

Anamnese: caracteriza-se pelo conhecimento da realidade, de forma co-participada entre equipe e comunidade, através do levantamento de dados quantitativos – dados estatísticos e estudos formais – e de elementos qualitativos da vida comunitária.

Diagnose: consiste na radiografia da realidade, elaborada em conjunto com líderes comunitários, através de seminários, fóruns e reuniões públicas.

Prognose: baseada nas etapas anteriores, e levando em consideração os desejos, necessidades, ideais e temores da comunidade, é o momento em que se definem as ações para determinado período de tempo.

Elaboração do Plano: consiste na elaboração conjunta entre comunidade e equipe dos programas e projetos definidos anteriormente.

¹⁵ Embora existam autores mais atuais que abordam as questões centrais deste estudo, como é o caso de Dalmás, essa tematização, mesmo tendo sido formulada há vinte anos, é aqui apresentada uma vez que contém elementos que ainda presidem nessa forma de trabalhar com a população. O mesmo ocorre no que se refere a abordagem de Krug sobre a mobilização posteriormente exposta.

Embora formalmente incida mais nos períodos de execução e realimentação, a **avaliação** é permanente no decorrer do processo de planejamento.

De acordo com Cornely (1978:23), os passos acima citados são eminentes a qualquer planejamento. No entanto, o planejamento participativo diferencia-se dos demais posto que sua característica fundamental:

...é exatamente a presença ativa, consciente, deliberada e decisiva da comunidade, através dos líderes mais autênticos das diversas categorias que a compõem.

Todo esse processo, para Cornely (1978), subordina-se a uma determinada dinâmica que pode ser caracterizada pelos seguintes elementos principais:

Sensibilização da Comunidade: também chamada de aproximação sensível, coloca-se como um elemento que dá início ao processo, consistindo no estabelecimento de relações iniciais entre equipe e comunidade, visando a interação e o conhecimento mútuo.

Conscientização: definido como aquele processo que “*permite aos indivíduos ter uma clara consciência da realidade em que vivem, desenvolvendo um sentimento de crítica, destinado a melhorá-lo com sua participação*” (OMS apud Cornely, 1978:24), leva à **Motivação**, através da análise da realidade, da tomada de consciência de sua situação e do debate e do diálogo acerca dessa situação.

Decorrente da motivação, no entender de Cornely (1978), surge a tendência à **Mobilização**, ao engajamento em organizações já existentes ou à criação de novas que permitam melhorar a situação em que se encontram.

Portanto, o processo de planejamento participativo configura-se como uma atividade eminentemente pedagógica, porquanto visa a capacitação progressiva dos membros da comunidade em direção a uma participação mais efetiva e à

instrumentalização técnica que os possibilitem crescerem como pessoas e tomarem decisões mais conscientes (Cornely, 1978).

Outra abordagem para operacionalização de um processo de planejamento participativo para a administração municipal, que serve como balizador para este trabalho, é apresentada por Castro (1989). Este autor propõe um método de Gestão Municipal Participativa (GMP) que compreende oito momentos:

1. **Município atual:** configura-se numa análise crítica da gestão municipal, em função da participação comunitária, visando uma proposta de gestão participativa;
2. **Promoção da gestão municipal participativa:** planejamento participativo, consiste na apresentação e discussão da proposta de gestão participativa;
3. **Constituição do grupo-base pedagógico-organizativo:** refere-se à formação de um grupo coordenador do processo, a ser constituído com representantes das várias entidades nele envolvidas;
4. **Capacitação, investigação, diagnóstico:** compreende a realização de um seminário, envolvendo diversos temas relacionados aos municípios, tendo em vista o treinamento dos representantes integrantes do grupo-base;
5. **Formulação do “Plano Municipal Integrado Participativo”:** consiste num processo de elaboração de projetos coordenados pelos membros do grupo-base, de tal forma que, através de estratégias, possam incorporar - por efeito multiplicador – mais participantes da comunidade. O conjunto de projetos consolidados, ao final de determinado período, configurar-se-á no Plano Municipal Integrado Participativo;
6. **Execução e avaliação:** neste momento a preocupação se volta para a operacionalização, o acompanhamento e a avaliação do plano;

7. **Novo município/planejamento:** a capacitação e a mobilização da comunidade efetuadas no decorrer do processo tendem a se expandir, criando, assim, um ambiente propício para a circulação de informações, oportunizando o envolvimento comunitário. Desta forma, permite que, desde o primeiro momento, seja realizada uma mobilização da administração municipal e da comunidade para a construção de uma gestão participativa;

8. **Reflexão e aperfeiçoamento:** configura-se como um processo pedagógico, visando a construção da comunidade desejada, no qual, com base nas concepções teóricas adotadas e ações desenvolvidas, é realizada a avaliação e o aperfeiçoamento do método.

Tratando-se de Castro (1989:25), o planejamento participativo é entendido enquanto método composto por três elementos inter-relacionados: a natureza do que se quer, a teoria que sustenta a definição do caminho e os mecanismos e instrumentos que serão utilizados. Compreende, ainda, três aspectos inter-relacionados: o fazer (enquanto prática da participação), o saber (a teoria necessária para que a prática aconteça de forma consciente e autogerida) e o saber-fazer (referindo-se às metodologias, mecanismos e instrumentos que asseguram chegar-se a praticar o fazer consciente do planejamento).

Portanto, como bem observa Dalmás (1994), o processo de planejamento participativo questiona as dinâmicas tradicionais de planejamento, provocando a inversão das relações estabelecidas no planejamento tradicional, pois, enquanto neste último as relações são verticalistas, no participativo são horizontalistas.

Cumprir pontuar, ainda, que algumas experiências de planejamento com enfoque/ênfase na participação foram e estão sendo desenvolvidas, tal como o planejamento situacional. Entretanto, na presente pesquisa, foram tomadas, como balizadoras, as abordagens de planejamento participativo mais especificamente voltadas para o âmbito municipal (como, também, por configurarem-se enquanto

fundamento para o surgimento do PEP) e de PEP, devido ao número de experiências já implementadas e à avaliação positiva de resultados.

2. 1. 3 Planejamento Estratégico Participativo - PEP

Atualmente o que se verifica, tanto na administração privada, quanto na administração pública, são alguns esforços para conciliar os elementos complementares das duas abordagens de planejamento: estratégico e participativo.

De fato, levando-se em consideração que a realidade mundial e brasileira passa por profundas e necessárias mudanças em diversos setores, torna-se, cada vez mais, necessária a presença de uma visão estratégica e participativa na elaboração e na implementação do planejamento.

Por outro lado, a dinâmica do planejamento municipal participativo parece ser uma tendência para a administração pública brasileira, uma vez que é nesta abordagem de planejamento, onde há maior proximidade entre Estado e sociedade, que a tomada de decisão será mais favorável à identificação e à concretização de demandas sociais.

Neste sentido, destaca-se a abordagem de planejamento desenvolvida e designada por Souto-Maior (1991:10) como "*Planejamento Estratégico Participativo (PEP¹⁶)*", que incorpora ao planejamento estratégico "(...) *técnicas de participação especialmente adaptadas às características sociais, econômicas e sobretudo culturais do Brasil*" (Souto- Maior: B, 1994:2).

Segundo Souto-Maior (1991:10), o PEP

...não substitui o planejamento convencional (urbano, rural, sócio-econômico, setorial), mas o complementa no sentido de orientar este

¹⁶ De acordo com Souto-Maior (1991), o PEP foi desenvolvido a partir do modelo de planejamento estratégico proposto pelo Canadense John Bryson, modelo este já anteriormente apresentado.

último para o que é realmente importante. Portanto, o PEP deve normalmente anteceder a elaboração de planos diretores, planos de desenvolvimento econômico, e servir de guia para futuros orçamentos.

Considerando-se o objeto de estudo deste trabalho, é oportuno ressaltar que, dentre as diferenças entre o planejamento governamental ou tradicional e o PEP¹⁷, apontadas por Souto-Maior, destaca-se que a adoção do planejamento como componente essencial do processo decisório governamental pressupõe a existência de uma etapa de sensibilização e/ou conscientização dos participantes, incluindo-se os tomadores de decisão. Neste sentido, enfatiza a necessidade de maior representação comunitária no processo de planejamento.

Reunindo contribuições de vários autores e resultante de várias experiências de planejamento municipal, uma abordagem de planejamento para os municípios é apresentada por Souto-Maior (1994).

Nas palavras de Souto-Maior (1994:3), o PEP:

É uma metodologia que permite a uma organização pública ou privada sem fins-lucrativos ou a uma comunidade desenvolver e implementar disciplinada e participativamente um conjunto de estratégias, decisões e ações fundamentais, não só para sua sobrevivência, mas cruciais para sua eficácia, efetividade e progresso.

O processo do PEP envolve oito etapas que, de acordo com Souto-Maior (1994), caracterizam o processo como simultaneamente estratégico e participativo, sendo elas:

- 1) **Acordo** inicial: entre os tomadores de decisão sobre a metodologia e necessidade do planejamento estratégico e participativo, tendo em vista o apoio, envolvimento e comprometimento destes na realização do plano. Esta etapa ainda compreende o início de um “processo de conscientização” dos grupos que comporão o PEP sobre a importância de sua participação;

2) **Histórico** e clarificação do **mandato** da organização: permite resgatar a história da organização, não só em sua evolução, como, também, apontando tendências apresentadas. O histórico contribui para a definição do mandato da organização, ou seja, as leis, normas, regulamentos, procedimentos e tradições que determinam as atribuições e competências da organização;

3) Formulação da **missão e valores** da organização: compreende a identificação de quem são os clientes *Stalkeholders* da organização, ou seja, aqueles que afetam ou são afetados pelas estratégias da organização, os quais devem ser parte integrante do processo;

Esta etapa ao permitir que se identifiquem especificamente os grupos de interesse que influenciam ou são afetados pelas ações da organização, quais suas expectativas em relação a organização e a explicitação dos valores organizacionais e/ou comunitários, configura-se como referencial/fundamento para a formulação da missão, que representa “*os ideais que deverão nortear todos os trabalhos de formulação e implementação do PEP*” (Souto-Maior: 1994:4);

4) **Análise do ambiente externo**: possibilita que se identifiquem oportunidades e ameaças que a organização encontra ou poderá encontrar para a concretização de sua missão;

5) **Análise do ambiente interno**: compreende a avaliação de pontos fortes e pontos fracos da própria organização. Os pontos fracos constituem-se nas necessidades internas, que dificultam as ações da entidade e os pontos fortes referem-se as potencialidades da organização para a consecução de sua missão;

6) Definição das **questões estratégicas**: enquanto principal momento do planejamento, fundamentada nas questões anteriores, define as questões estratégicas para a organização ou comunidade. A resolução de questões

¹⁷ Demais diferenças podem ser encontradas em SOUTO-MAIOR, Joel. **Planejamento Estratégico Participativo (PEP)**: uma abordagem para os municípios. Florianópolis: 1994. (Mimeo.)

estratégicas é vital para as organizações e comunidades, permitindo a estas não só as suas sobrevivências, mas, também, as suas efetividades e os seus desenvolvimentos;

7) Formulação de **propostas** para resolver as questões estratégicas: consiste na formulação de proposições alternativas, com soluções de curto, médio e longo prazo, indicando onde, como, quanto e por quem elas deverão ser implementadas;

8) Como última etapa do PEP, esse momento prevê a criação de um **mecanismo de acompanhamento, avaliação e revisão** do "Plano Estratégico".

Cabe destacar que o objeto de estudo da presente pesquisa está especificamente relacionado à primeira etapa do PEP acima apontada.

Desta forma, considerando-se que o foco de análise do presente estudo é o processo de planejamento no setor público municipal, faz-se imprescindível que se trabalhe o planejamento na ótica municipal.

2. 1. 4 Planejamento Municipal

A revalorização da esfera municipal no plano federativo brasileiro – que ainda ressoa de uma efetiva descentralização – se faz acompanhar por uma grande ênfase no planejamento municipal.

Isto é decorrente, por um lado, do conjunto de prescrições legais emanadas da Constituição Federal de 1988 que unificam a processualidade e a formatação do planejamento para todos os níveis de governo, e por outro lado, e principalmente, da generalização, entre os acadêmicos e profissionais, da compreensão dos limites do planejamento em grande escala (nacional, setorial, macro-regional, regional, estadual) e das possibilidades – articuladas a um cenário favorável – do planejamento ao nível micro-regional e local.

Conforme Souto-Maior (1988:13), o regime burocrático-autoritário inviabilizava “(...) o planejamento espacial, sobretudo em pequena escala, como é o caso do planejamento municipal e micro-regional (...)”, justamente aqueles níveis onde observa-se, em outros países, experiências bem sucedidas de planejamento.

Não obstante, o processo de democratização do país e a perspectiva participativa idealizada para a administração pública, apoiados na mobilização e organização comunitária, propiciam o clima necessário ao desenvolvimento do planejamento de pequena escala.

De acordo com Souto-Maior (1988:14), dado que “(...) a participação do cidadão no planejamento é dependente de (1) sua capacidade de perceber as conseqüências para si e seus familiares das alternativas propostas e de (2) sua confiança na eficácia de sua própria participação (...)”, à medida em que aumenta o tamanho do grupo social – ou escala/nível de planejamento – mais difícil é satisfazer estas (pré) condições de participação popular. Por conseguinte, para o Professor Souto-Maior (1988:14), o planejamento em nível comunitário ou municipal deve ser privilegiado:

Primeiro, por ser esse o espaço real no qual se manifestam mais concreta e nitidamente os interesses dos cidadãos e grupos que compõem a sociedade civil. Segundo, é ao nível da comunidade que mais efetivamente os efeitos e impactos das políticas, planos, programas e projetos são sentidos, e portanto podem ser acompanhados, avaliados e reformulados. E, finalmente, é a nível da comunidade, que em última instância, toda a ação pública deve ser integrada.

Convém salientar que considera-se, para efeito deste trabalho, o planejamento municipal em sua variante governamental, ou seja, apesar de admitir-se e valorizar-se a existência de práticas não-governamentais de planejamento, estas não estarão no escopo deste trabalho.

Desta maneira, para Souto-Maior (1993:s/p), o planejamento governamental constitui-se:

Num processo intelectual e social (interativo) que ocorre na fronteira entre política, administração pública e o mercado econômico, procurando tornar decisões governamentais relacionadas com meios e fins, espaço e tempo futuro, mais racionais.¹⁸

O planejamento municipal, por sua vez, deve ser entendido, na perspectiva de Oliveira (1989:14), como:

... um processo constante, que permite diagnosticar os problemas locais e promover incessantemente a melhoria dos serviços públicos e o bem-estar da população do município. Tal processo deve resultar em documentos simples (planos, programas e projetos) e viáveis, e se orientar pelo princípio da prestação de contas ao público.

Segundo Oliveira (1989), na história recente do planejamento municipal, predominam três formas diferentes de abordagem dos problemas locais:

1) PLANOS DIRETORES DE CIDADE:

Até a década de 70, enfatizou-se, em municípios médios e grandes, a elaboração de planos diretores voltados aos problemas físicos e ao ordenamento da cidade, regulamentando as disposições sobre funcionalidades. O crescimento explosivo da população nestes municípios, basicamente, determinou a ineficácia dos planos;

2) PLANEJAMENTO LOCAL INTEGRADO:

Posteriormente à ênfase na elaboração de planos diretores, ocorreu o predomínio da abordagem de planejamento integrado, propondo a integração aos níveis horizontais (soluções consistentes devem englobar os vários aspectos interdependentes da complexa realidade local) e vertical (a viabilidade, a coerência e a compatibilidade das soluções propostas exigem a articulação com os níveis superiores da administração pública). A maior parte dos planos produzidos sob esse enfoque não chegaram sequer a serem implantados e, quando o foram, tiveram

¹⁸ SOUTO-MAIOR, Joel, em aula proferida em agosto de 1993, na disciplina de Planejamento Governamental I. Florianópolis, UFSC/CPGA.

repercussão inexpressiva. O insucesso desta metodologia é decorrente, em boa parte, pela utilização de uma metodologia cunhada aos níveis superiores de governo, inapropriada aos inferiores recursos tecnológicos, humanos e financeiros dos municípios, isto é, distante da realidade concreta dos municípios;

3) PLANOS DE DESENVOLVIMENTO COM PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE:

O desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, por fim, fez florescer uma diversidade de experiências de administração municipal, cujo traço comum é a participação comunitária nas decisões e na solução dos problemas públicos. Surgiram, assim:

...formas de planejamento democrático, no nível municipal, apoiadas na consulta popular, que pressupunham a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão (Oliveira, 1989:12).

Entretanto, observa Oliveira (1989:10) que o planejamento participativo não generalizou-se, mesmo sendo expressivo o número de experiências neste sentido, podendo-se afirmar que:

A história da administração municipal brasileira apresenta mais exemplos de planos de governo esporádicos, elaborados e seguidos conforme o estilo de cada governante, do que uma tradição de processo de planejamento sistemático, contínuo e com efetiva participação da população. (sic)

Este processo histórico, ainda segundo Oliveira, revela, no entanto, o abandono de metodologias sofisticadas de planejamento municipal – sem muitos resultados positivos – e a descoberta de formas simples e efetivas de planejamento com envolvimento da comunidade.

Assim, a evolução do planejamento municipal, nos termos acima apresentados, conduziu e conduz a novas definições e métodos de planejamento, destacando-se, neste contexto, a abordagem de PEP anteriormente apresentada.

O PEP se insere, portanto, num movimento de inovação e renovação institucional, encontrando, em governos municipais e pequenas organizações públicas e não-governamentais, sua maior receptividade, destacando-se como um importante canal de participação da população, através de seus grupos representativos no planejamento e na gestão da coisa pública (Souto-Maior, 1994).

Contudo, mesmo reconhecendo a necessidades e a importância da abertura de canais de participação para a população, não basta abri-los para que a população se sinta motivada a mobilizar-se para a participação. Nas experiências de planejamento participativo e PEP já levadas a efeito (posteriormente aqui comentadas), os envolvidos diretamente consideraram como não tendo sido satisfatória a participação popular. Este fato é decorrente dos limites históricos da cultura nacional para experiências democráticas de gestão pública.

É fundamental, para tanto, a utilização de instrumentos/estratégias de mobilização capazes de levar a população à participação e ao envolvimento no planejamento, de tal forma que este venha a configurar-se como um processo democrático, efetivo e eficaz.

Desta maneira, nos itens a seguir, veremos alguns elementos relacionados à mobilização para a participação no PEP.

2. 2 Categorias de Análise

2. 2. 1 Participação

Dada a importância da participação enquanto fundamento de metodologias mais democráticas e alternativas ao modelo centralizado de governo, é oportuno empreendermos algumas reflexões acerca do tema.

O fenômeno da participação vem ocupando um importante espaço nas relações estado-sociedade, nos últimos anos, devido a muitos fatores ligados à manifestação de aspirações democráticas.

Com efeito, Silva (1986:869) traz a seguinte definição para a participação:

Lema e tópico central em programas e doutrinas reformistas generalizadas a partir dos anos 60, quando se pensou em contrapor à massificação, à centralização burocrática, e aos monopólios de poder, o princípio democrático, segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado.

Tal definição traduz os anseios democráticos da sociedade brasileira, ou seja, descentralização das decisões públicas e pluralidade.

Assim, conforme coloca Dantas (1988), a participação faz parte de um grupo de conceitos que se esvaziam ou se enchem de significado de acordo com os diferentes momentos históricos.

No que se refere a sua conceituação, acentua Bordenave (1985:22) que “a participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte” em algum empreendimento, no processo decisório (Gondim, 1989), ou, ainda, em alguma atividade pública de modo a intervir em seu campo e dela beneficiar-se (Guimarães, 1987).

Bordenave (1985) divide o conceito em:

- a) Participação social: refere-se à participação em nível macro, implicando em uma visão mais ampliada da sociedade. Compreende a intervenção dos indivíduos nos processos dinâmicos que compõem ou modificam a sociedade;
- b) Participação política: refere-se aos rituais eleitorais de escolha de representantes.

Estas duas formas de participação, segundo o autor, são complementares.

No entanto, concordamos com Dallari (1984), ao escrever que a participação política, num sentido estrito, diz respeito ao processo eleitoral no qual cada indivíduo pode dele participar sobre três condições: como eleitor, como candidato ou na condição de militante partidário. Está relacionada à democracia representativa, uma vez que a participação da coletividade se dá através de representantes eleitos para tomarem decisões em seu nome. Mas, em sentido amplo, a participação política também define opções, projetos e visão de sociedade.

A participação social, denominada por este autor como “*participação real*”, pode ocorrer de forma direta ou representativa e refere-se à participação em nível societário mais amplo, implicando a possibilidade de influir ou intervir em assuntos públicos e decisões políticas fundamentais.

Traçando um paralelo entre as dimensões política e social da participação e as formas direta e representativa de democracia, Mendonça (1990) apropriadamente nos chama a atenção para uma complementaridade, ao invés de antagonismo entre elas.

Guimarães (1987:10) ressalta ainda que, conquanto a participação possua uma dimensão relacionada à vontade individual em que cada indivíduo avalia os custos e benefícios decorrentes de participar em qualquer atividade, ela transcende o ato individual. Segundo o mesmo autor, a participação, para ser efetiva, deve envolver uma “*ação coletiva e organizada, que adquire um sentido de decisão coletiva.*” A ação coletiva organizada possibilita o fortalecimento do processo decisório, por um lado, proporcionando que as aspirações e necessidades dos diferentes grupos sociais sejam pensadas e contempladas nas transações e, por outro, criando a necessidade de ajustes e negociações entre os interesses envolvidos, os quais são frequentemente conflitantes.

Portanto, como bem observa Guimarães (1987), a distinção entre as dimensões política e social da participação popular refere-se mais a questão de ordem formal e objetiva do que propriamente de essência.

Em Lordello de Mello (1987), a participação social é o envolvimento ativo das comunidades no governo, não limitando-se, portanto, à eleição dos vereadores e do prefeito. De acordo com o autor, ao referir-se à participação dos cidadãos na administração municipal, a escala de opções de mecanismos é muito extensa. Contudo, dentre outras, pode-se enumerar: a participação nos debates em câmaras, em comissões paralelas aos vereadores, audiências públicas, comissões de consultoria dos cidadãos etc.

Fischer (1987:21), reforça essa linha de raciocínio, alegando que a participação popular não deve se dar apenas nas eleições, mas “(...) *constitui-se na colaboração e na crítica que a sociedade civil vertebrada e organizada faz chegar aos administradores de forma contínua (...)*”.

Difícilmente conseguida por indivíduos isoladamente, a organização da ação coletiva possibilita maior mobilização e avaliação de recursos (informações, poder de pressão, capacidade técnica etc.), como também a superação de ações imediatistas, ampliando-as para conquistas de horizontes mais amplos, de forma a assegurar a continuidade das ações (Gondim, 1990; Dallari, 1984).

Para Gondim (1989:2), participar do processo decisório no âmbito das políticas públicas significa participar da formulação, acompanhamento, controle e avaliação de planos, programas e projetos que irão afetar, direta ou indiretamente, todos os cidadãos. Significa anular a “*separação entre os que tomam as decisões (políticos e tecnocratas) e aqueles que sofrem as conseqüências de tais decisões (a população)*”, existente especialmente nos modelos centralizados e autoritários de governo. Enfatiza, ainda, Gondim (1989:10) que, “*se as pessoas tiverem*

oportunidade de ser ouvidas, então suas opiniões influenciarão os resultados das decisões governamentais”.

Constata-se até aqui que os conceitos de participação, de um modo geral, antes complementam-se progressivamente do que se excluem. Sendo assim, traduzem a idéia de participação popular no processo de planejamento democrático adotada neste estudo.

Sartori (1994), ao procurar distinguir entre democracia governada e democracia governante, também enfatiza a idéia de que a participação (através de outras formas democráticas de exercício do poder, tais como a democracia direta, de referendo e participativa) aumenta a intensidade e o controle social sobre as decisões governamentais, deslocando o processo de exercício do poder (através de representantes escolhidos em eleições) de uma democracia essencialmente governante para a democracia governada. O autor distingue a primeira da segunda pelo fato de que existe uma linha divisória mais ou menos clara entre os que estão no exercício do poder e o povo, isto é, entre os governantes e os governados.

Na democracia governada as decisões tomadas pelos que exercem o poder possui um consenso básico¹⁹ e estão embasadas na opinião pública que é aferida por instrumentos e organizações confiáveis e caracteriza a presença, mesma que difusa, do povo no poder. Em outras palavras, os governantes têm o seu processo decisório mais limitado, restringido, sendo que o exercício do poder pelos governantes possui, através da opinião pública e dos diversos mecanismos democráticos (democracia participativa direta, referendo etc.) utilizados no processo decisório, um maior controle social, sendo portanto mais governado pelo povo.

Na democracia governante (essencialmente representativa) a utilização destes mecanismos que aprimoram a democracia são pouco utilizados, o processo

¹⁹ Consenso básico ou comunitário: existência de uma cultura política mais homogênea que garante uma maior legitimidade às ações dos representantes.

decisório é mais burocrático e tecnicista, o que distancia o povo do exercício do poder, tornando-o mais governado, concentrando o poder decisório nas mãos de um grupo governante.

Nesta perspectiva de que a participação pode intensificar o grau da democracia no processo decisório de gestão da coisa pública, vale a pena ressaltar a seqüência de decisões inerentes a um processo de PEP que visa garantir, com efetividade, a participação da população na sua construção. Para tanto, procurar-se-á traçar um paralelo entre a classificação utilizada por Sartori (1994) e a metodologia PEP.

Para o autor, as decisões políticas podem, segundo sua natureza, ser: individuais, grupais, coletivas e coletivizadas. As três primeiras referem-se aos tomadores de decisões e a última refere-se àqueles para quem as decisões foram tomadas.

Também no PEP as decisões podem, inicialmente, ser individuais, através da proposição/iniciativa de sua realização por um líder (vereador, prefeito, empresário, professor) que irá ser discutida em um grupo de pessoas que participam de forma significativa do processo de tomada de decisão no município, transformando-se, portanto, em uma decisão grupal que irá legitimar sua realização. Esta decisão pode ou não se tornar coletiva, isto é, ser submetida a apreciação de vários grupos e indivíduos da comunidade (entidades e líderes).

Na seqüência, a partir da realização de um ou de vários acordos políticos para a consecução do PEP, o que se busca é tornar esta decisão mais coletiva, isto é, agregar cada vez mais a participação da população ao processo decisório. O resultado do PEP é um conjunto de decisões grupais ou coletivas que serão coletivizadas, isto é, que serão levadas à toda coletividade. A intensidade democrática do PEP no que a caracteriza, pode ser discutida em três momentos distintos: o primeiro refere-se a participação conseguida no processo de elaboração

do PEP. As diretrizes do PEP construídas com base nas aspirações da coletividade adquirem maior legitimidade, o que facilita a sua implementação. O segundo momento refere-se ao controle social e à participação da população na implementação destas diretrizes e o terceiro consiste na participação da população na avaliação do processo de PEP. A separação em três momentos deve-se mais a uma necessidade analítica, pois, na realidade, a avaliação deveria ser uma constante, tanto na elaboração, quanto na implementação do PEP.

Sartori (1994), analisando as relações entre custos e riscos resultantes do processo decisório na gestão de políticas públicas, estabelece duas condições: a primeira afirma que os custos decisórios relacionam-se a quem toma a decisão, isto é, toda decisão tem custos internos para os tomadores de decisão. Se a decisão é individual, este custo é quase que imperceptível e aumenta segundo o próprio crescimento do grupo que toma a decisão. Em outras palavras, toda decisão de grupo ou coletiva tem custos internos, custos para os próprios tomadores de decisão. Estes custos fundamentalmente referem-se ao tempo. Quanto maior o grupo, maior será o tempo necessário para se chegar a uma decisão. Fazendo-se necessário o esclarecimento de propostas, formas de encaminhamento de debates, estabelecimento de normas regimentais que demandam tempo, mas criam as condições de legitimidade do processo decisório. A segunda condição afirma que toda decisão coletivizada envolve riscos externos para os seus destinatários. Os riscos tendem a ser maior quanto menor for a participação no processo decisório. Isto é, os riscos à coletividade decorrentes de uma decisão coletivizada tendem a reduzir quando esta decisão deixa de ser individual e passa a ser ampliada para um grupo representativo ou mesmo à toda a coletividade como, por exemplo, é o caso do exercício da democracia direta ou de referendo.²⁰

²⁰ Democracia direta ocorre por exemplo nas eleições gerais ou em assembléias gerais de organizações onde uma pessoa equivale a um voto. A democracia de referendo ocorre quando o cidadão é convocado a se manifestar individualmente sobre um determinado tema (Sartori, 1994:123-86).

O paralelismo possível com o PEP se faz após considerar que a sua teoria norteadora está consorciada à descentralização/municipalização do poder decisório, sendo, para Souto-Maior (1996), descentralização e legitimidade garantidas pela participação da população, condições estas básicas para sua sustentabilidade.

O processo de descentralização/municipalização transforma o município no *locus* privilegiado de negociação, discussão, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Por reduzir o universo coletivo de abrangência das políticas públicas que fica circunscrito ao município, permite uma maior intensidade de participação da população neste processo. Torna-se evidente que a democracia participativa plena no processo decisório organizado pela metodologia PEP não é possível, pois, na maioria das vezes, torna-se inviável pelo seu alto custo e devido também ao excessivo número de participantes possíveis.²¹ Discute-se, portanto, para o PEP, uma participação qualificada, composta por representantes de organizações e por lideranças de diversos grupos de interesses²² a quem se destina a coletivização das decisões, procurando sempre, e ao mesmo tempo, reduzir os riscos à coletividade e minimizar os custos do processo decisório. Sartori (1994) aponta, como caminho, duas possibilidades combinadas: 1) o método de formar o grupo decisório (como é recrutado ou designado seus participantes, observando sua composição ou natureza); 2) existência acordada de regras que estabelecem os princípios e os procedimentos de tomada de decisão. No processo de PEP, a identificação dos *stakeholders*, o acordo inicial e os acordos políticos subseqüentes

²¹ Torna-se necessário observar a abrangência do PEP. Quando se tem uma abrangência limitada, um departamento, uma escola ou mesmo um distrito rural, onde a comunidade envolvida representa um número reduzido de pessoas, a participação plena pode tornar-se viável, pelo menos nas definições de questões estratégicas mais importantes, através de assembleias gerais, votação direta ou referendo. No caso onde o número de indivíduos é grande, a participação é feita essencialmente pela representação através de regras acordadas antes de se indicar os próprios representantes. Tais regras devem traduzir um consenso básico na comunidade.

²² Grupos de interesses: para Truman, é "qualquer grupo que, a base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes co-divididas" (apud Bobbio, 1995:564). Estes grupos podem representar uma ou mais organizações formais ou mesmo um grupo de pessoas que se organizam informalmente designando seus representantes que apresentam interesses comuns.

sobre o desencadeamento do PEP em um município buscam preencher estas duas condições, sendo clara a preferência em priorizar a participação de lideranças de grupos formais e informais, representantes de entidades organizadas²³ e representantes do poder público legalmente estabelecido.

Portanto, a participação da população para o PEP apresenta-se como sendo uma participação minimizada por não ser plena, embora entende-se como sendo democrática, uma vez que é indubitável que esta participação tem possibilidades de representar os anseios dessa população, especialmente da parcela da população que se encontra representada por entidades, por grupos de interesses formais ou informais.

No que se refere ao tipo de participação (induzida ou espontânea), é válida a observação de Prates & Andrade (1985:141) para os quais:

...a questão básica refere-se menos às intenções dos planejadores do que às condições contextuais de implementação do programa. O envolvimento comunitário será mais induzido naquelas situações onde a comunidade não disponha de recursos de mobilização, tais como entidades civis organizadas, informações básicas (especialmente sobre seus direitos como cidadãos), familiaridade com modelos de ação coletiva organizada etc.

Analisando a participação na cidade de São Paulo, durante a gestão de Luiza Erundina, Calderón (1992:14) adverte que:

²³ Entidades organizadas são organizações que se constituem a partir de dois subsistemas – “de uma parte, um subsistema estrutural e material, de outra parte, um subsistema simbólico. Enquanto o primeiro subsistema remete às condições ecogeográficas, aos meios materiais para assegurar a função de produção de bens ou de serviços, o segundo subsistema remete ao universo das representações individuais e coletivas que dão sentido às ações, interpretam, organizam e legitimam as atividades e as relações que homens e mulheres mantêm entre si. A interação entre estes dois subsistemas, mediatizados pelas relações de poder, contribui para edificar a ordem organizacional” (Chanlat, 1993:40). Quanto a sua natureza, estas organizações podem ser subdivididas em entidades organizadas do setor público ou do setor privado. As Entidades organizadas do setor público subdividem-se, ainda, em organização de natureza pública governamental (Estatal) ou não-governamental (confessionais, comunitárias, sindicais, de classe, etc.). Portanto, entende-se por entidades organizadas as várias formas de organização da população através de entidades e/ou grupos formais ou informais.

Se por um lado a gestão Erundina fez grandes avanços na tentativa de democratizar o aparelho municipal, por outro não conseguiu fugir da chamada 'participação induzida'. Com isso queremos dizer que as políticas elaboradas pela atual gestão em relação à questão da participação popular não fogem à tendência de articular e impulsionar o processo participativo de forma vertical, partindo do aparelho estatal.

Enumera o autor (1992:14), como aspectos facilitadores para a participação, mesmo que induzida, a “*vontade política não somente para a institucionalização de novos canais de participação, mas, também, para a implementação e concretização do processo participativo*”, citando ainda os incentivos à participação. Foram incorporadas ao processo administrativo, instâncias deliberativas que constituíram-se em canais de comunicação e de decisão entre a população e a administração da prefeitura. Incorporaram processos democráticos, tais como audiências públicas, plebiscito, *referendum* e representação de entidades representativas da sociedade civil, nos diversos conselhos e instâncias decisórias, procurando sempre manter um canal com a participação direta do cidadão, mesmo que através da democracia representativa.

Como obstáculos, destaca o autor, houve: falta de amadurecimento da consciência de cidadania, ausência de uma cultura política democrática²⁴, necessidade de reconhecimento da população da sua condição de cidadã; ceticismo às propostas de transformação social; situação sócio-econômica adversa leva o indivíduo a utilizar todo o seu tempo na busca de conseguir garantir sua sobrevivência, o que o impede de exercer sua cidadania; as lutas populares que passaram a caracterizar-se por possuir objetivos reivindicatórios-imediatistas; dentre outros.

²⁴ Para Calderón (1992:15), “A cultura política democrática é entendida como um processo de formação de um conjunto de valores e conhecimentos, através dos quais a coletividade daria respostas em relação à política. Política que não se restringe ao sufrágio universal, ao sistema partidário ou ao aparelho estatal, senão, vai muito mais além, na medida em que abrange diversas estruturas da vida em sociedade, envolvendo a questão da participação e a tomada de decisões nas diversas organizações políticas e sociais e a forma como estas se vinculam às instituições que representam o aparelho estatal e o poder político em geral”. Ver COTLER, Júlio (Org.). **Para afirmar la democracia**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1987.

Calderón (1992:17) apropriadamente adverte que:

A administração estudada encontra grandes obstáculos em tais elementos, pois, para articular o processo de participação popular não se precisa somente de cidadãos conscientes e responsáveis, mas também de cidadãos que estejam familiarizados com as práticas democráticas. Este último elemento é difícil de ser pensado num país como o Brasil, que não possui tradição democrática e cuja tradição política se vê marcada pela 'ambigüidade entre a democracia e o autoritarismo', onde a política do 'golpe' tem-se tornado uma prática comum e habitual.²⁵

Já Ribeiro & Simon (1993:30-32), analisando experiências de orçamento participativo em municípios norte-americanos e paulistas, advertem que:

... as diferentes dimensões demográficas de cada município favorecem a implantação de formas distintas de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento [ao mesmo tempo em que] tamanhos diferentes de cidades apresentam graus variáveis de problemas para a implantação de práticas participativas.

Neste sentido, nos dizem os autores (1993:31):

...a análise de algumas dimensões das práticas orçamentárias de municípios norte-americanos (isto é, órgãos responsáveis pela preparação, tipo de equipamento utilizado, formas de apresentação, uso de indicadores de desempenho) revela que o tamanho dos municípios afeta o modo de elaborar e apresentar o orçamento. Nota-se que, do ponto de vista organizacional, a estrutura necessária à preparação do orçamento é diferente em cidades pequenas médias ou grandes. As cidades grandes estão totalmente informatizadas e nelas existe um departamento de orçamento o que reflete a necessidade de criação de um aparato organizacional adequado para lidar com uma grande massa de dados.

Destacam ainda Ribeiro & Simon (1993) que as realidades de cidades médias, grandes ou megalópolis, se distinguem por alguns indicadores orçamentários, econômicos e organizacionais, tais como o número de bairros, regiões administrativas de cada cidade e/ou divisão geográfica.

²⁵ Sobre o assunto ver em: WEFFORT, Francisco Corrêa. **Porque democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984. 133 p.

No que se refere às grandes cidades, pontuam os autores (1993:31) três aspectos que tornam a introdução de práticas orçamentárias participativas mais complexas:

...a organização (ou seja, de que modo promover a participação popular, a definição de alternativas e locais); a coordenação (como homogeneizar os resultados e garantir que as informações sejam processadas em tempo hábil); e a integração (de que modo as informações recebidas podem ser integradas à proposta orçamentária).

Analisando experiências de orçamento participativo em municípios paulistas, estes autores discutem formas alternativas para garantir a participação popular no planejamento orçamentário. Sugerem a utilização de pesquisas de opinião, o uso de painéis em questões controversas, a criação de serviços de consulta e de comitês de assessoramento, conforme veremos a seguir:

- PESQUISAS DE OPINIÃO:

Ribeiro & Simon (1993: 40) citam, a experiência da cidade de Auburn (EUA):

...35 mil habitantes e há seis anos usa a pesquisa de opinião para elaborar o orçamento municipal. Ao longo desse período, a pesquisa de opinião tornou-se o elemento principal no estabelecimento de prioridades no orçamento e na elaboração e execução de políticas públicas, pois os dirigentes municipais convenceram-se da utilidade prática dos dados por ela fornecidos.

A institucionalização desse procedimento, segundo os mesmos autores (Ribeiro & Simon, 1993: 41), e

Os resultados obtidos após anos de utilização da pesquisa de opinião sugerem que, se bem conduzida, pode ser um elo de ligação eficiente entre administradores públicos e cidadãos, bem como um mecanismo eficiente para incorporar a participação popular ao processo administrativo de cidades de pequeno e médio portes. A chave para seu sucesso é o seu uso periódico institucionalizado e sua ligação formal com o processo orçamentário. Além disso, pode-se obter, através das pesquisas de opinião,

o 'feedback' necessário dos serviços prestados e das políticas de alocação de recursos públicos.

- USO DE PAINÉIS EM QUESTÕES CONTROVERSAS:

Envolvem normalmente a decisão de programas ou obras de altos custos em cidades de grande porte. A dinâmica da utilização de painéis requer inicialmente um fluxo de informação sobre a atividade que se coloca em discussão através dos canais de comunicação e de reuniões informativas setorizadas (regionalizadas). A seguir deflagra-se um processo de escolha dos representantes da população em cada região que participam efetivamente das discussões. Em seguida procura-se aferir a opinião pública sobre o tema e, por último, marca-se a data dos painéis a serem realizados, onde a programação, além da apresentação e esclarecimento sobre o tema, deve obedecer a um conjunto de sugestões e procedimentos próprios de cada grupo.

- CRIAÇÃO DE COMITÊS DE ASSESSORAMENTO:

Tais comitês são criados com o apoio institucional municipal, mas se caracterizam por serem criados, dirigidos e compostos por representantes de organizações sociais e tem o objetivo de estudar o planejamento e sugerir alterações detalhadas sobre o mesmo. Neste sentido destacam Ribeiro & Simon (1993: 43):

O resultado mais significativo do envolvimento dos cidadãos no processo de revisão orçamentária foi o aumento de responsabilidade dos grupos que elaboram e revisam o orçamento. A conscientização de que mudanças no orçamento implicam realocação de recursos entre diferentes alternativas modifica a visão acerca da elaboração do orçamento, tarefa que passa a significar algo mais do que a simples aplicação de percentuais de aumento sobre os valores observados no orçamento do ano anterior – a chamada visão incremental do orçamento.

- CRIAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTA:

Ribeiro & Simon (1993) citam o exemplo da cidade de Yokohama (Japão) de três milhões de habitantes, portuária e industrial, que institucionalizou um serviço de consultas em todos os departamentos públicos, onde recebem e analisam as reclamações e sugestões da população. Outro sistema também institucionalizado é operado por voluntários coordenados por uma organização social que criou o serviço de consultas em todas as regiões da cidade. Estes escritórios recebem e analisam as críticas feitas pela população e realizam debates sobre os temas controversos. O resultado é encaminhado à administração municipal e estima-se que 60% das reivindicações são atendidas até um prazo de cinco anos.

Moura (1995), ao analisar o orçamento participativo de Porto Alegre, discorre sobre as principais dificuldades apresentadas, e estão todas elas correlacionadas à participação da população, às questões culturais, ao fluxo de informações e à rigidez da estrutura administrativa.

Nas palavras do autor (Moura 1995:164-5), são os seguintes os fatores apontados como restritivos à experiência participativa por ele analisada:

a) A falta de cultura de participação nas Administrações Municipais, o que, de certa forma, causou um 'atrito' entre os técnicos da Secretaria de Planejamento e dos demais setores da Prefeitura, surgindo nesse contexto o GAPLAN, ligado diretamente ao gabinete do Prefeito. A criação do GAPLAN foi uma forma de tentar quebrar o conservadorismo que existia na Secretaria de Planejamento. (...)

b) A falta de cultura participativa prejudicou a comunidade, que não estava acostumada a discutir, de igual para igual, com o Poder Executivo, mas foi muito mais fácil resolver esse aspecto do que o problema com a máquina administrativa. Com relação à comunidade, as maiores dificuldades, ao que parece, foram concentradas nos dois primeiros anos de governo dessa Administração Municipal, quando não havia recursos suficientes para se dar andamento às deliberações do instrumento orçamentário pelas condições em que o governo anterior tinha deixado a Prefeitura Municipal. Como a aprovação de um Plano de Carreira, que consumiria aproximadamente 90% dos recursos orçamentários do primeiro ano da Administração Popular.

c) Também faz-se necessário salientar que apesar da imprensa gaúcha de modo geral não prejudicar diretamente a Administração Popular após os dois primeiros anos, sua atitude de não publicar nenhuma matéria que demonstrasse o trabalho da Administração Popular foi uma forma de ocultar o trabalho que estava sendo feito, pois no momento em que a imprensa não divulga espontaneamente algum acontecimento, esse perde valor em relação à população, que não o conhece por outras fontes se não pelos próprios programas de iniciativa da Administração Popular, o que sempre dá a aparência de que se está querendo legitimar o que foi feito. A imprensa não tomou conhecimento dos fatos ocorridos, dispersou a atenção da população para outros fatos que ela considerou importante, menosprezando de maneira sutil o trabalho com concepções político-filosóficas diferentes das suas.

Moura (1995:166-7) analisa, ainda, as estratégias empreendidas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, tanto de propostas originárias da prefeitura, quanto aquelas formuladas com a participação da população. Neste sentido, aponta como:

a) Estratégias originadas pela Prefeitura Municipal:

- *intervenção nos transportes, o que foi uma circunstância fortuita, uma ameaça de greve de locaute por parte dos permissionários, nos primeiros dias do governo, quando Olívio Dutra teve que interferir nas empresas de transporte, e, a partir daí, elaborar uma política, porque não teve tempo de consultar a população, e portanto pode ser considerada como uma estratégia emergente;*
- *a educação, com a discussão sobre o construtivismo e uma forma diferenciada de aprendizagem, visando o saber popular, valorizando a cidadania e a capacidade de todas as classes sociais para aprenderem, esta já pode ser considerada como uma estratégia deliberada;*
- *inversão das prioridades;*
- *o Programa Porto Alegre MAIS – Cidade Constituinte;*
- *as plenárias temáticas (1994);*

b) Estratégias propostas com a Participação Comunitária:

- *o próprio orçamento participativo, que era uma reivindicação do movimento comunitário da cidade;*
- *o desdobramento do orçamento participativo, com as comissões de controle e de fiscalização de obras;*
- *os fóruns de serviços, que são os debates, sobretudo os que dizem respeito à conservação e manutenção da cidade;*
- *programa de pavimentação comunitária, que foi implementado. A possibilidade que se oferecia de se estabelecer uma parceria com a população para a realização de determinadas pavimentações, de determinados tipos, em várias regiões da cidade foi uma ação que teve também desdobramento estratégico, porque junto com a pavimentação veio a mudança social dela decorrente;*

-
- *regularização fundiária, questão essa levantada tanto pelo orçamento participativo, quanto pelo PES;*
 - *a sensibilidade de determinadas comunidades que estavam com dificuldades de acesso à malha, e, ao processo de orçamento participativo. (sic)*

Portanto, diante do exposto, vale pontuar que para a realização do PEP é fundamental a observância de aspectos facilitadores e restritivos à participação em cada município, considerando-se, para tanto, questões tais como o tamanho do município, a estrutura organizacional e administrativa da prefeitura, a cultura política, a organização popular existente, a cultura local etc.

Não obstante, a participação não só parece oferecer vantagens do ponto de vista político, especialmente, no que se refere à realização da cidadania, como do ponto de vista da administração pública pela proximidade que pode ser estabelecida entre os objetivos organizacionais e as necessidades e aspirações da população, o que é fundamental para o sucesso do PEP.

É oportuno frisar, ainda, a importância da avaliação em experiências participativas, tendo em vista o seu aperfeiçoamento, conforme demonstrado na análise de Calderón acerca da gestão de Luiza Erundina na cidade de São Paulo.

A avaliação é um elemento essencial em qualquer processo que intente seu aperfeiçoamento, sua reformulação e/ou sua melhoria, motivo pelo qual a questão é objeto de atenção no próximo item.

2. 2. 2 Avaliação

Não se poderia deixar de comentar aqui acerca da avaliação, categoria esta importante, tanto para a análise e explicação da mobilização realizada em PEP's, quanto para a formulação e reformulação da ação, ou mesmo de soluções para os problemas metodológicos identificados.

No contexto do PEP, avaliar tem o sentido de revisar sempre cada passo, cada momento, “(...) *cada uma das ações, bem como cada um dos documentos (...)*” derivados do processo de planejamento, sendo parte integrante desse mesmo planejamento (Gondim, 1986:22-4; Dalmás, 1994:104).

Souto-Maior (1996:42-3), citando Patton, acredita que a avaliação do PEP deva ser realizada por uma equipe externa e, essencialmente, pela comunidade, devendo ser coordenada por um outro grupo diferente daquele que coordena o processo de elaboração, acompanhamento da implementação do PEP.

Apesar das diferentes conceituações que se pode ter sobre avaliação, face a dimensão em que essa está sendo observada (institucional, diagnóstica, resultados, do processo, da aprendizagem, dos recursos, sob o ponto de vista da relevância, da efetividade, da eficácia, da eficiência, ou, ainda, simplesmente da produtividade – custo/benefícios), ela estará sempre estabelecendo uma comparação com outras experiências ou com um resultado esperado, almejado e traz consigo um juízo sobre a realidade (Dalmás, 1994:104).

Dalmás (1994), reunindo a contribuição de diferentes autores, procura estabelecer uma conexão entre diversas conceituações de avaliação. Em primeiro lugar transcreve os conceitos que priorizam os resultados:

A avaliação é uma maneira de tentar conhecer, com mais clareza, o que estamos fazendo, o que mais precisamos fazer e qual é a melhor forma de fazê-lo para atingir nossos objetivos (Feuerstein apud Dalmás, 1994:104).

A avaliação busca confrontar os resultados desejados com os resultados alcançados, para analisar as causas dos acertos e dos desvios ocorridos. Consiste em detectar as falhas da organização e de emprego de recursos, a falta de adaptação à realidade, bem como a falta das políticas e das estratégias (Brighenti apud Dalmás, 1994:104).

A avaliação é confrontar os objetivos com os resultados alcançados, analisando a causa dos desvios ou dos acertos ocorridos (Tavares apud Dalmás, 1994:104-5).

Em segundo lugar, Dalmás (1994:105) apresenta a concepção de Cabello, o qual prioriza o processo de planejamento:

Ao detectar as modificações que se produzem, quando se põe em prática o plano, devemos introduzir as correções necessárias e proceder a um replanejamento da ação. (...) A avaliação contínua permite valorizar o caminho percorrido e realimentar, em toda a extensão, o processo de ação educativa. (...) Fomece importantes elementos de diagnóstico, permitindo-nos detectar qual é a nossa situação ou em que nível nos encontramos em relação aos objetivos, o que ajuda no momento de replanejar a ação.

Para Dalmás (1994:106), o processo de avaliação tem a função básica de fornecer “(...) informações para processar a melhoria do planejamento participativo na ótica da eficiência e da eficácia”.

Brighenti (1988:56), considera que:

O processo de avaliação compreende três momentos:

- a) localizar os problemas que ocorreram no desenvolvimento da ação;*
- b) fazer o confronto do resultado com o que foi planejado;*
- c) descobrir as causas dos desvios e encontrar alternativas que orientem a ação futura.*

Assim, a avaliação busca responder uma seqüência de perguntas que norteiam sua função, seus objetivos, sua abrangência, sua forma, seus participantes, suas técnicas e instrumentais utilizados para realizá-la.

No entender de Feuerstein (1990:106), avalia-se para:

- verificar se os resultados foram alcançados;*
- perceber se houve progresso, considerando-se os objetivos;*
- descobrir quais os aspectos positivos, negativos ou omissões, com vistas à melhoria da programação;*
- trocar experiências a fim de evitar que outros cometam os mesmos erros ou propiciar incentivo aos demais;*
- aumentar a eficácia do plano de ação;*
- propiciar um replanejamento de acordo com a realidade.*

Procurando responder o que avaliar Dalmás (1994:107), citando Feuerstein, entende que a avaliação

- ... não pode fazer tudo. Porém, geralmente, a avaliação pode:*
- *mostrar os principais êxitos e fracassos;*
 - *mostrar onde e como mudanças são necessárias;*
 - *mostrar como aproveitar os pontos positivos;*
 - *fornecer informações e aumentar a competência do planejamento e tomada de decisões;*
 - *permitir que todos vejam seu trabalho, dentro de um contexto mais amplo, e compreendam as conseqüências de sua atuação.*

A avaliação ainda se caracteriza por se realizar durante a ação (elaboração e implementação), quando prioriza mais o processo de planejamento e redefine metas, formas de operacionalização, etc., e a avaliação que prioriza os resultados normalmente é efetuada após o desenvolvimento, tanto das ações de elaboração, quanto da implementação do plano.

Para Ignez Cunha *apud* Dalmás (1994:108):

...a avaliação é um processo dentro do processo. Ele é concomitante. Planejamento, execução e avaliação formam como que um círculo que cresce à medida em que se vai assumindo (...). A avaliação é da prática e vai sempre interferindo no próprio ato de planejar, pois, ao mesmo tempo em que se pratica, se confronta, se avalia e se replaneja.

Gandin (1991:53), também afirma que:

Avaliar é necessário e que a avaliação significativa se faz no próprio processo, como parte dele, enquanto ele se desenvolve, sem que para isto se deva, sempre, realizar uma parada formal.

Corroborando a visão dos autores acima, Duarte (1983:97), defende a idéia de que:

... provocando a avaliação, após cada passo, o agente possibilita refazer, replanejar, na tentativa de descobrir os pontos positivos e negativos da ação realizada. Isso possibilita o preparo de nova ação com mais qualidade.

Os diferentes tipos de avaliação abordam aspectos qualitativos e quantitativos, de diagnósticos e de controle: a avaliação qualitativa envolve as observações feitas sobre o processo, a qualidade da participação da população, o alcance dos objetivos e o grau de satisfação da população, dentre outros fatores, priorizando os indicadores de eficácia; a avaliação quantitativa prioriza a eficiência e busca atingir o melhor resultado, envolvendo o mínimo de recursos; a avaliação diagnóstica revê as informações que deram origem ao plano e se predispõe a realizar as correções necessárias, devido à alteração das condições antes diagnosticadas, e, se orienta essencialmente para o processo.

A avaliação, enquanto controle, objetiva, prioritariamente (não exclusivamente), o controle dos procedimentos operativos e dos recursos utilizados na elaboração e, principalmente, na consecução do planejamento.

Dalmás (1994:113) é enfático ao afirmar que os participantes da avaliação devem ser todos aqueles “(...) *envolvidos no processo de elaboração e acompanhamento do plano*”.

Assim, os critérios que vão pautar a avaliação devem ser construídos pelos participantes e constar do plano. As técnicas a serem utilizadas devem ser decididas pelos participantes, podendo ser alteradas de acordo com o momento do PEP, podendo, a avaliação, ser feita através de: dinâmica de grupo, assembléia, seminários, júri simulado onde a vítima é o plano, outras formas. Os instrumentos, tais como, roteiros de entrevistas, questionários e ficha de avaliação, são utilizados freqüentemente, devendo-se ter sempre em vista as limitações de cada um.

Para Sandrini *apud* Dalmás (1994:116):

Um instrumental adequado (roteiros, questionários) mais ou menos unificado para todos os setores da instituição ou serviço contribuirá para:

- *localizar os problemas ou dificuldades que ocorrerão no desenvolvimento da ação;*
- *fazer o confronto do resultado obtido com o que foi planejado;*

-
- descobrir as causas dos desvios das ações;
 - encontrar alternativas que orientem as ações futuras.

Por último, e em caráter complementar, pode-se utilizar ainda da auto-avaliação como parte integrante do processo de avaliação, bem como da avaliação realizada por equipes externas.

Ribeiro & Simon (1993:30) discorrem sobre as práticas orçamentárias participativas dos Municípios de São Paulo, Jaboticabal e Santos, com o objetivo de “(...) sugerir critérios para avaliar o sucesso da adoção de práticas orçamentárias participativas, bem como os efeitos dessas práticas na modernização das administrações municipais”. Neste sentido, afirmam (1993:37) que as experiências:

analisadas adotaram tanto processos indutivos quanto dedutivos. Podem ser identificadas algumas diferenças quanto aos resultados e objetivos dos dois tipos de processo. Os processos de caráter indutivo teriam por objetivo obter sugestões espontâneas e novas, enquanto os de caráter dedutivo seriam mais apropriados para a obtenção de sugestões populares capazes de aperfeiçoar as propostas da administração e conferir-lhes legitimidade.²⁶

Para os referidos autores (1993:37), independentemente do método utilizado pelo município:

A experiência dos municípios paulistas que introduziram práticas orçamentárias participativas revela algumas características comuns: uma evolução no sentido de buscar o aperfeiçoamento das técnicas inicialmente propostas, ao lado da ausência de uma metodologia claramente definida para promover a participação popular na elaboração do orçamento, ao que se soma a falta de institucionalização do processo. Falta às metodologias propostas uma melhor definição quanto aos objetivos e, portanto, também, quanto às formas de avaliação de sua eficácia no cumprimento desses objetivos, inclusive sobre a eficácia da participação popular. Por outro lado, uma vez que o processo não é institucionalizado, apresenta grande vulnerabilidade, a ponto de poder ser cancelado em virtude de greves, como de fato ocorreu em Santos e Jaboticabal.

²⁶ O processo indutivo segue os seguintes passos para elaboração do planejamento orçamentário: audiências públicas, consolidação dos projetos, apresentação da proposta orçamentária, fechamento do orçamento, entrega à Câmara Municipal. O processo dedutivo elabora: os projetos na secretarias, consolida os projetos, submetem a audiências públicas, apresenta a proposta orçamentária, fecha o orçamento e entrega à Câmara Municipal (Ribeiro & Simon, 1993:34-5).

Os critérios de avaliação sugeridos por Ribeiro & Simon (1993:38) têm por base os critérios ou pressupostos elaborados por Crosby, os quais podem assim serem descritos:

a) a seleção dos participantes deve ser feita de modo a conferir a maior representatividade possível ao grupo, e, ao mesmo tempo, impedir qualquer possibilidade de manipulação. Sugere-se que a participação não deva ser aberta a todos os interessados, pois isso pode inviabilizar o processo ou facilitar sua manipulação; no entanto, a representação de todos os interessados deve estar garantida, para que o processo seja legítimo;

b) os procedimentos participativos devem estar integrados ao processo decisório, ou seja, os procedimentos não devem ser 'para inglês ver', implicando tanto o levantamento de questões novas como a oportunidade de discutir todo e qualquer tema relevante, levando inclusive a uma eventual mudança de rumos, após a consulta aos cidadãos. A questão da discussão de problemas relevantes tem a ver, por exemplo, com o fato de ser discutido o lugar onde deve ser feita uma obra, sem que seja questionada a realização da obra, em si mesma;

c) a flexibilidade está relacionada com a possibilidade de utilização de diferentes combinações de instrumentos de participação popular, ou seja, o processo de participação pode funcionar melhor se métodos diferentes forem utilizados, isolada ou combinadamente, possibilitando a adaptação do processo a situações diversas;

d) a avaliação do programa participativo deve ser feita sistematicamente, ano a ano, em termos de produtividade, efetividade, eficácia ou relação custo/benefício; nas práticas participativas adotadas pelas cidades analisadas na seção 5, as mudanças fundamentais em direção ao aperfeiçoamento dos métodos foram proporcionadas pela avaliação anual.

Acreditam, os autores, que a avaliação é um "pressuposto para o sucesso de um programa participativo" (Ribeiro & Simon, 1993:38-39), devendo haver preocupação em buscar-se sua efetiva participação. Sugerem que:

Ao elaborar um programa de participação popular, a fim de que seja possível avaliá-lo deve-se definir:

a) o objetivo da participação – por exemplo, se o objetivo é informar a população acerca de uma dada questão, ou obter a participação da população na elaboração de um projeto, ou em sua implementação etc.;

b) as metas quantitativas – estabelecido um determinado objetivo, deve-se quantificá-lo. Por exemplo, se o objetivo é informar a população, qual a

percentagem da população ou o número de pessoas que se deseja informar? Se o objetivo é obter a participação na elaboração (ou implementação, ou avaliação) de um projeto, deve-se definir: 1) o modo pelo qual se espera que a população participe, 2) de quem se espera a participação (de toda a população da cidade, ou do bairro, ou somente dos representantes de associações de bairro ou de classe etc.) e 3) como as pessoas serão selecionadas; e

c) a relação entre a participação e a obtenção de efeitos desejados – deve ficar claro para a população envolvida no programa de que forma e em que medida os resultados de uma dada questão (elaboração, implementação, ou mesmo informação sobre o projeto) serão determinados pela sua participação.

É oportuno esclarecer que, na presente pesquisa, priorizou-se a avaliação com enfoque no processo. Ressalta-se que foram priorizadas as questões que direta ou indiretamente abordassem a mobilização e a participação para o PEP. Muito embora, mesmo a avaliação do processo do PEP não sendo objetivo deste trabalho, a pesquisa produziu indicativos do processo como um todo, os quais serão apresentados no decorrer deste trabalho.

Assim, através da avaliação, não se teve o objetivo de fazer uma análise comparativa entre o PEP levado a efeito nos municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz, e, sim, utilizando-se das duas experiências enquanto complementares, valer-se da avaliação com a finalidade de servir de diagnóstico da mobilização para o PEP, levada a efeito nos dois municípios analisados, permitindo, assim, colher informações para processar a melhoria do PEP na ótica da mobilização.

Desta forma, no próximo item, a atenção volta-se para a questão da mobilização.

2. 2. 3 Mobilização

Assumindo a mesma importância da participação no planejamento, tem-se a mobilização.

As avaliações da equipe técnica sobre as experiências utilizando o PEP nos municípios de Palhoça/1993 e Santo Amaro da Imperatriz/1993 (ANEXO 03) referendam esta importância, à medida em que apontam a necessidade de uma etapa de sensibilização e/ou mobilização comunitária, buscando o maior envolvimento desta no processo de PEP.

De fato, as avaliações realizadas até o momento sobre os processos de PEP, a tradição autoritária-burocrática do País, bem como observações teórico-empíricas realizadas, apontam a necessidade de maior aprofundamento de estratégias de mobilização, objetivando um envolvimento legítimo, representativo e efetivo da população no planejamento e na gestão municipal.

Neste sentido, Bierrenbach (1981:23) afirma que:

Na medida em que o direito à participação tem que ser conquistado, deve ser precedido de um processo de mobilização, organização e conscientização, devido à alienação e anestesiamento em que a população é mantida pelo próprio sistema.

Por outro lado, Prates & Andrade (1985:147) enfatizam que:

Não basta planejar com eficiência e eficácia, produzindo decisões que levem a uma alocação ótima dos recursos escassos e atendam a imperativos da equidade social, é preciso ir além, envolvendo as comunidades beneficiárias do planejamento tanto na elaboração quanto na implementação do plano.

Disso decorre a importância de uma mobilização durante o processo de PEP, de forma a oferecer oportunidades e condições para a população conhecer e participar na administração pública, identificar e organizar ações voltadas à consecução de seus interesses.

No entender de Bierrenbach (1981:25), "(...) a mobilização caracteriza-se por ser o primeiro passo de toda e qualquer ação política, [podendo ser concebida

como] o alerta, o despertar para uma tomada de posição no contexto social, a etapa inicial do processo de engajamento político.”

A característica específica da mobilização, segundo esta autora (1981:25), é a sua transitoriedade. Afigurando-se, nesta mesma perspectiva de instabilidade, o seu contrário, a desmobilização, “(...) caracteriza-se por distanciamento, desligamento e alienação no contexto político-social .”

De acordo com Arias *apud* Silva (1986:771), “pode-se fazer referência ao termo mobilização nos planos político e social, excluindo outras conotações – militares, bélica, etc.” A mobilização social “comporta a incorporação de indivíduos, grupos ou classes sociais a um movimento social”, diferenciando-se dos movimentos sociais pois que a mobilização é fator integrante destes, consistindo na “ação social que os quadros e as massas correspondentes levarão a cabo, tanto para realizar imediatamente o seu programa, como para aumentar gradualmente as bases do poder.”

Já a mobilização política, segundo o mesmo autor, constitui-se num componente da mobilização social, tendo por objetivo a incorporação das massas à ação política.

Pasquino *apud* Bobbio (1986:765) diz que a mobilização política indica “(...) uma atividade de incitamento à ação imposta do alto, em oposição às atividades espontâneas provenientes da base e que caracterizam a participação genuína.” Por outro lado, a mobilização social, significa um “processo complexo que implica a passagem de um tipo de comportamento para outro.” Tal processo pode ser melhor definido, segundo o mesmo autor, “(...) se concebido em três estágios: ruptura dos velhos modelos de comportamento, isolamento e disponibilidade, indução de novos padrões de comportamento e sua aceitação e interiorização.”

Em contraposição à mobilização, a desmobilização, de acordo com Pasquino *apud* Bobbio (1986:766), pode ser definida como aqueles processos que “*implicam tentativas de restrição da participação das classes inferiores.*”

Ferreira (1982:220), analisando a mobilização da comunidade na perspectiva do serviço social, diz que esta é entendida como:

Trabalho de sensibilização da comunidade que tem por objetivo fundamental a realização progressiva das potencialidades intelectuais e físicas dos indivíduos, com vista, especialmente, ao progresso da comunidade e à solução de problemas de base. Comporta as seguintes etapas:

- I- Definição das características sócio-econômicas da comunidade.*
- II- Caracterização dos problemas e necessidades gerais da comunidade.*
- III- Reconhecimento dos recursos humanos e materiais disponíveis.*
- IV- Execução de programas mediante estímulos à participação comunitária.*

Já Lima *apud* Nunes (1980:116), refere-se a mobilização popular, colocando que esta “*(...) consiste na criação de movimentos de massa ante motivações concretas, servindo ao povo como meio para tomar consciência de seu poder de união em seu processo de libertação.*” Constitui-se, para o autor, “*(...) num tipo especial de participação que pode levar a ou ser consequência da politização, [o que, por sua vez], implica todo um processo de orientação até a participação na tomada de decisões a respeito das questões mais importantes da vida social*”, e simboliza uma intervenção ativa e consciente em relação ao poder.

Demo (1993:130) refere-se à mobilização comunitária, traduzindo-a como “*uma arte*”, pois que não é possível criar um manual de instruções, como se esse processo fosse algo mecânico. O autor ainda refere-se ao termo como “*colocar uma comunidade em movimento.*”

Krug (1984:58) diferencia a mobilização popular da mobilização comunitária. Para este autor a mobilização popular consiste num:

Processo dirigido ou não pelas classes médias dirigentes ou não, em relação às massas, no sentido de apoio a determinadas reivindicações, construção de pressão para obtenção de concessões sócio-econômicas, ou mesmo a formação de partidos políticos, onde a massa se encontre com uma liderança geralmente carismática.

A mobilização comunitária para Krug (1984: 50-60) é um:

Trabalho de campo, realizado direta ou indiretamente por equipe interdisciplinar, em uma dada comunidade, utilizando diferentes técnicas de abordagem comunitária, com um objetivo geral preestabelecido onde os objetivos específicos vão surgindo na ação dialógica - agente x população - segundo uma operacionalidade planejada e visando (pelo objetivo geral) à arregimentação (acima da consciência e a partir dela) organizada da comunidade, dentro de uma cosmovisão de homem e realidades sociais, no sentido de plena capacidade e plena funcionalidade política.

Nunes (1980:115), ao interpretar a mobilização nos trabalhos de desenvolvimento de comunidade, nos diz que: *“A mobilização é tomada no sentido de ‘motivação’ das lideranças comunitárias e, através destas, de outras pessoas da comunidade para se engajarem na execução dos projetos propostos.”*

Diante disso o que se pode observar é que não há consenso entre os teóricos sobre o conceito de mobilização em suas diversas variantes (conotações) – social, política, popular e comunitária. Observam-se, entretanto, alguns elementos implícitos que a caracterizam, tais como: é tomada no sentido de motivação, implica numa ação, movimento; relaciona-se ao poder; pressupõe, tanto continuidade, quanto ruptura com antigos comportamentos; é meio de tomar consciência e um tipo especial de participação.

Assim colocada, a mobilização consiste num trabalho de sensibilização²⁷, numa atividade de incitamento à ação, enquanto um meio de tomada de consciência de poder, pressupondo a continuidade ou a ruptura com antigos padrões de comportamento e a motivação para a ação.

²⁷ Sobre sensibilização da comunidade, ver p. 40. No contexto de PEP, a sensibilização corresponde, ainda, ao esclarecimento e à interpretação acerca da metodologia de PEP, tendo em vista colher elementos que possibilitem a motivação.

O que fica evidente, portanto, é que a preocupação dos teóricos e estudiosos tem-se voltado para a importância da mobilização, sem, contudo, ter demonstrado maiores preocupações com a sistematização de uma metodologia de intervenção que possibilite a operacionalização desse processo atendendo a critérios científicos. Assim, pode-se inferir que as formas de mobilização têm se pautado em pressupostos e diferentes técnicas de abordagem de trabalho comunitário (técnicas de grupo – liderança) que dão fundamento a atitudes empíricas, de acordo com a realidade em foco e conforme estratégias aleatórias criadas para cada realidade. Note-se que não é uma referência a “manual de instrução”, de como fazer uma mobilização, mas a tentativa de chamar a atenção para a importância e a necessidade de sistematização desse processo, de forma a atender a critérios científicos, tendo em vista a sua incorporação à metodologia do PEP.

Observa-se, ainda, não haver consenso para os diversos autores aqui abordados quanto a mobilização constituir-se enquanto um processo ou uma técnica, motivo pelo qual há que se investigar a questão, tendo em vista o seu entendimento.

Cabe pontuar que tais conceitos podem assumir diferentes significados, de acordo com a área específica em que são utilizados.

Contudo, em um levantamento bibliográfico, nota-se que, de maneira geral, enquanto o processo tem um caráter mais dinâmico, pressupondo mudanças, a técnica expressa-se de forma mais estática, referindo-se à parte mais material, isto é, a maneira de operacionalizar o processo.

De fato, Benn (1964:194) conceitua técnica, no campo da administração de pessoal, como: “*Método empregado no desempenho de um ato ou habilidade*”. Já processo, para o mesmo autor (1964:159), é a: “*Etapa ou operação em que se verifica mudança de estado de materiais ou peças; operação de conversão*”.

Na área social, Ferreira (1982: 321) define técnica como o: “*Conjunto de meios racionalmente organizados para se obter determinado resultado com o melhor rendimento possível. Tem aplicação em todos os campos de atividade humana (...)*”. No que se refere a processo, Ferreira (1982:257) adverte que a expressão pode assumir diferentes sentidos, sendo fundamental não confundi-los. Pode ser interpretada como:

1. *qualquer fenômeno que apresente contínua modificação no tempo (...);*
2. *meio, maneira, procedimento. Neste sentido, freqüentemente o vocábulo é tomado como sinônimo de 'método'. Entretanto, há processos metódicos ou métodos propriamente ditos, e processos não metódicos. Neste sentido, a palavra em tela não implica sistematização, que é a característica do método;*
3. *cada uma das etapas de um método (...).*

De acordo com Ferreira ([19-]: 1360), em nosso idioma, o termo técnica - feminino substantivo do adjetivo técnico (do grego *technikós*, “relativo a arte” e do latim *technicu*) – expressa: “1. *A parte material ou conjunto de processos de uma arte: técnica operatória; técnica jurídica.* 2. *Maneira, jeito ou habilidade especial de executar ou fazer algo (...).*”

Para o mesmo autor ([19-]: 1140) a expressão processo (do latim *processu*) designa:

1. *Ato de proceder de ir por diante; seguimento, curso, marcha.*
2. *Sucessão de estados ou de mudanças (...).*
3. *Maneira pela qual se realiza uma operação, segundo determinadas normas; método, técnica: processo manual; processo mecânico.*
4. *Fis. Seqüência de estados de um sistema que se transforma; evolução. (...)*

Diante disso, entende-se não haver uma divergência quanto à mobilização configurar-se como uma técnica ou como um processo, mas como uma complementaridade de ambos. A mobilização pode, assim, configurar-se como um movimento contínuo, no qual assume, ora uma conotação mais técnica, ora mais processual.

No caso do PEP, a mobilização configura-se como técnica na fase em que ela está sendo preparada (na maneira como está sendo pensada sua operacionalização, sua implementação e sua execução) e, como processo, a partir da operacionalização dinâmica das técnicas mobilizatórias, no sentido de incorporar as respostas motivacionais, participativas e mobilizatórias observadas neste percurso. Portanto, como processo, a viabilização apresenta-se “aberta” às exigências que vão se colocando e que demonstrem a necessidade de outras técnicas complementares adequadas ao movimento social do contexto no qual ela está inserida.

A mobilização será aqui entendida, preliminarmente, enquanto processo educativo, porquanto visa motivar o interesse da população para a participação, o envolvimento e a organização de ações voltadas ao seu interesse.

Neste contexto, o PEP coloca-se como momento de politização da população que, mobilizada, desperta para seus problemas, se engaja e se compromete com a ação. A mobilização é um processo de estímulo e aprendizagem da participação que permeia todo o trabalho de PEP propriamente dito e, como tal, coloca-se como um desafio.

Assim, a mobilização coloca-se como uma constante durante a realização do PEP e mesmo para a sua implementação, pois, como bem observa Maria Dinorah Farias de Souza (*apud* Dalmás, 1994), dúvidas, inseguranças e momentos de crise podem surgir no decorrer de qualquer processo participativo, os quais podendo levar os participantes a dispersar-se e a desinteressar-se pelo trabalho, o que requer atitudes possíveis de manter vivo o entusiasmo do grupo.

Com efeito, no entender de Demétrio (1988:33):

A participação da população nas decisões administrativas atingirá os seus objetivos, quando se encontrar organizada e consciente, e podendo

contribuir com sua opinião e trabalho nas propostas definidas como metas de desenvolvimento do seu município.

De fato, a mobilização não é um fim em si mesmo. Ela tem compromisso com a organização da comunidade, pois, conforme observa Demo (1993:26), “(...) *organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz, é o abecê da participação*”, motivo pelo qual urge que se esclareça o que se entende por organização social ou comunitária.

Em nível de organização social basicamente o conceito que norteará esta pesquisa será o de Sanderson & Pollson ([19--]:31) para os quais:

Organização social significa que todos os grupos e instituições estão de tal maneira entrosados que constituem parte de um sistema orientado para um fim comum.

O âmago da organização social está na coordenação das atividades dos grupos, uma vez que está relacionada ao bem-estar social. Também, para os autores, enquanto processo, a organização da comunidade nunca termina, pois que as mudanças ocorridas no ambiente sempre levam ao enfrentamento de novos elementos que se colocam.

A organização da comunidade, segundo Sanderson & Pollson ([19--]:31): “*É uma técnica para obter a opinião da maioria sobre os valores mais importantes para o bem comum e os melhores meios de ser este realizado*”, na medida em que parte do pressuposto de que os valores fundamentais da comunidade pertencem a sua cultura, sendo que o surgimento de novos vem reafirmar a necessidade de organização.

As perspectivas de continuidade da mobilização da população e os resultados desse processo em termos organizativos estão vinculados ao alcance das suas próprias propostas, o que pode ser medido em termos de conquistas efetivas que realimentam a própria mobilização e a organização.

A partir desse contexto é que a presente pesquisa se propôs a discutir os limites e possibilidades da operacionalização de um processo de mobilização em torno do PEP, capaz de motivar a população para a participação e desencadear um processo de organização social e comunitária.

Necessário se faz frisar o entendimento sobre a mobilização enquanto uma estratégia que visa garantir a representatividade, a legitimidade e a efetividade do PEP.

Assim, *a priori*, o processo de mobilização popular e mobilização política é contínuo e próprio de cada sociedade; é componente do movimento social, da história, da cidade, da sociedade, variando o sentido e a intensidade em cada período, segmento social, natureza e dimensão de análise.

A mobilização comunitária está inserida nestes dois movimentos descritos anteriormente, os quais são movimentos mais genéricos, amplos e que ocorrem simultaneamente. A intensidade de cada um varia conforme o segmento social a que pertença o indivíduo, a natureza do movimento (gênero, ecológico, econômico, etc..) e o próprio contexto político, social e econômico em curso.

A mobilização para o PEP, por sua vez, coloca-se como um processo de mobilização contextualizada e qualificada, isto é, é uma mobilização que tem como pré-requisito fatores históricos, políticos, econômicos, culturais, sociais e metodológicos, de acordo com a realidade local. Qualificada no tempo e no espaço, uma vez que está direcionada a segmentos organizados, visa a objetivos e fins preestabelecidos, de forma a atender os pré-requisitos necessários à implementação do PEP, podendo assumir mais enfaticamente uma ou outra conotação (política, popular ou comunitária) de acordo com a realidade local na qual está inserida. Assim, as estratégias mobilizatórias para o PEP estão relacionadas ao movimento social preponderante no contexto no qual irão ser operacionalizadas. Neste trabalho utilizou-se a expressão mobilização da população para designar o processo de

mobilização pretendido para o PEP. Isto é, pretende-se com este processo deter a maior representatividade possível para o PEP junto a todos os segmentos sociais que compõem o município. Neste caso, a mobilização da população passa pelas mobilizações popular, comunitária, política e outras formas que se façam necessárias, de acordo com a realidade em que estiver inserido o processo de PEP.

A importância de uma mobilização contextualizada, a comprovação de sua necessidade e de que não basta abrir canais de participação sem uma mobilização anterior, pode ser observada a partir da experiência levada a efeito em São Paulo, conforme nos diz Calderón.

Calderón (1992:18-19), avaliando o processo de mobilização na gestão municipal da cidade de São Paulo, durante o Governo de Luiza Erundina indica que:

A criação e institucionalização de canais e mecanismos de participação popular não foram fruto de grandes processos de mobilização e pressão por parte da sociedade civil, tendo esse período se caracterizado por um baixo nível de mobilização da população em geral e uma limitada participação por parte dos diferentes 'setores populares'.

Nas avaliações realizadas pelas secretarias municipais que compõem o Foro Intersecretarial de Participação (FIS), tanto o baixo nível de mobilização da sociedade civil quanto a reduzida participação nas instâncias e canais de participação popular apresentam-se como duas constantes. Isso também se evidencia ao fazermos uma rápida revisão das consultas populares e audiências públicas realizadas no ano de 1990.

Nestas avaliações, pontua Calderón (1992:19) que os diversos setores administrativos, indicaram ainda como fatores que obstaculizam:

...a articulação do processo participativo, nos diversos equipamentos sociais, a resistência da população a participar e a falta de mobilização; considerou-se que as demandas sociais, uma vez atendidas, não motivam mais a participação das mesmas.

No caso da educação aponta:

Que uma das dificuldades para articulação das práticas participativas nos Conselhos Municipais de Educação, nos Conselhos de Representantes de Conselhos de Escola e nos próprios Conselhos de Escola, foi precisamente a pouca participação dos movimentos sociais, devido à desconfiança sobre o poder real de decisão das diversas instâncias (Calderón, 1992:19).

Para um outro setor os principais entraves são "(...) a reduzida participação e a falta de compreensão da população sobre a necessidade de uma comissão de trabalho para os fins mencionados". Calderón (1992:19) cita, ainda, como obstaculizador: "(...) a resistência dos setores mais organizados é considerada como uma dificuldade para poder dinamizar a participação nos Fóruns Regionais." Por outro lado, a participação em determinadas ações envolve exclusivamente os seus beneficiados, não conseguindo articular-se com outros setores mais organizados, como é o caso da urbanização de favelas e cortiços. Outros obstáculos apontados são:

... a resistência da população a tomar parte e a falta de mobilização dos movimentos sociais. Considera-se que as ações que não tragam resultados imediatos não despertam o interesse da população (Calderón, 1992:19).

Analisando a participação nas regiões centrais, junto às camadas de renda média, constata, o autor, que o número de participantes tende a reduzir:

Apesar da propaganda de divulgação via rádio, TV, cartazes, folhetos e faixas, o número de participantes tem sido muito reduzido em comparação à população total do município, com quase 12 milhões de habitantes (Calderón, 1992:20).

Para Calderón (1992:20),:

Tudo isto nos leva a constatar que, tanto a reduzida mobilização da população em torno das propostas da atual gestão, como a pequena atuação dos diversos setores sociais nos diversos canais de participação, foram fatos que também obstaculizaram a vontade política da administração Erundina em relação à participação popular. Muitos são os fatores que contribuem para se encontrar respostas ao porquê dessas duas realidades; acredita-se que, além da falta de amadurecimento de

uma consciência de cidadania, esses fatos estão intimamente ligados ao próprio contexto sócio-político-econômico que a sociedade brasileira atravessa.

Este autor (1992:21) considera, ainda, que outros fatores obstaculizaram o processo de mobilização e participação da população, tais como:

...obstáculos no âmbito da estrutura partidária, do aparelho estatal e do funcionalismo público, que contribuíram para que a máquina administrativa não desenvolvesse todo seu potencial.

Calderón (1992:21) avalia que as divergências partidárias:

Em relação à concepção, conceitualização e às formas de articular a participação popular foram problemas chaves na atual administração, que desencadearam uma falta de propostas concretas de como viabilizar, a partir do cotidiano da administração, as diretrizes traçadas em relação à participação. Isto contribuiria para que, inicialmente, o espontaneísmo e o voluntarismo tenham marcado a relação da administração com a população. Por outro lado, a falta de propostas mais esclarecidas determinaram a ausência de uma equipe técnica preparada para implementar as políticas e diretrizes desta gestão, trazendo como resultado a realização de um trabalho, inicialmente, desarticulado. (...) Certamente, também influíram as divergências político-ideológicas existentes no seio do funcionalismo público, neste caso referindo-se aos funcionários públicos militantes ou simpatizantes de outras forças políticas, os quais muitas vezes, por não compartilharem das propostas da gestão, obstaculizaram os trabalhos por esta desenvolvidos. Um outro fato a mencionar é, precisamente, a resistência do funcionalismo público para romper com o administrativo e as rotinas tradicionais de trabalho.

Portanto, os principais fatores enumerados por Calderón como restritivos à participação da população na gestão de Luiza Erundina em São Paulo foram:

- baixo nível de mobilização;
- descontinuidade do processo de participação;
- afastamento dos movimentos sociais organizados;
- divergências partidárias;
- ausência de uma equipe técnica capaz de orientar um processo de mobilização;

-
- por si só, a criação de canais de participação sem mobilização adequada são insuficientes para garantir a participação.

Conclui o autor que a conjugação desses fatores e outros afetam a vontade política do governo em implementar e viabilizar ações no sentido de democratizar, cada vez mais, o processo decisório da gestão pública.

Finalizando, é importante lembrar que, de maneira geral, os conceitos de sensibilização, motivação, conscientização e mobilização se sobrepõem, sendo, em muitos casos, utilizados como sinônimos. Assim, para caracterizar o entendimento de sensibilização e motivação na presente pesquisa, utilizou-se da derivação do conceito principal, isto é, da mobilização.

Contudo, diante da ênfase dada pelos entrevistados à motivação, no próximo item, trataremos desta questão.

2. 2. 4 Motivação

“Parece não haver uma única e geralmente aceita estrutura teórica para a motivação.” Tal observação, feita por Murray (1967:13), permanece válida atualmente, pois, conforme afirma Bergamini (1993:20), ao analisar o tema, *“uma quantidade enorme de teorias e hipóteses foram acumulando-se nas últimas três décadas”*. Tal fato gerou diferentes modelos e interpretações sobre o comportamento motivacional, às vezes contraditórios. Assim, apresentaremos as principais concepções.

De acordo com Bergamini (1993:40), as teorias mais discutidas sobre motivação são: “motivação e instintos”, que entende a motivação como um processo ordenado pelos instintos, natural à espécie humana, e originária de uma força interior. Desta forma,:

O instinto fica, assim, entendido como um padrão de comportamento inerente à própria espécie, portanto, característico a ela e estereotipado, que possui uma energia própria a ser liberada sempre no sentido de dentro para fora.

Esta corrente de pensamento, também denominada de etologista, teve como seu principal representante Konrad Lorenz, Prêmio Nobel de Medicina em 1973 (Bergamini, 1993).

A segunda corrente, denominada de Psicanalítica, teve como seu maior representante Sigmund Freud que formulou:

a teoria do 'Aparelho Psíquico', (...) se impõe como o primeiro a considerar e valorizar, de maneira científica, aquilo que passa a ser chamado de 'conteúdo psíquico', constituído pelos acontecimentos vividos que ficaram retidos no psiquismo de cada um (Bergamini, 1993:44).

Entende, portanto, a motivação através das experiências vividas pelo indivíduo no sentido de que este está coerentemente ligado ao desencadeamento destas experiências. Esta corrente propõe o “*caráter inconsciente da motivação*” (Bergamini, 1993:45).

Decorrente dessa teoria, a corrente de pensamento que preconiza a individualidade da motivação adverte:

... um enfoque mais natural para se compreender a motivação humana deve ser aquele que individualiza as pessoas através de sua história particular de vida, isto é, aquilo que se denomina de 'realidade motivacional do ser' (Bergamini, 1993:49).

Esta teoria tenta estabelecer uma conjunção das anteriores. Entende que “*a bagagem inata e as experiências de vida a ela incorporada configuram essa personalidade que é, portanto, individual e própria a cada um*” (Bergamini, 1993:49).

Desta forma, no entender desta corrente de pensamento, existem quatro estilos de comportamentos dos indivíduos que, em tese, configuram a personalidade e a forma de interagir com o ambiente de cada um, sendo considerada como ímpar.

Os estilos de comportamento,

Sugerem implicitamente que existam formas especiais de desempenho de papéis sociais, tendo cada um deles fisionomia própria, pois levam a marca da personalidade. Essas marcas pessoais apresentam uma continuidade através dos tempos e ao longo de toda a vida, particularizando tipos de tomada de decisões, formas próprias de enfrentar problemas (...). O Estilo Comportamental é, portanto, a personalidade em ação (...) (Bergamini, 1993:49).

De acordo com Bergamini (1993:49): *“A predisposição motivacional pode ser considerada também como um dos elementos que compõem as estruturas internas da personalidade.”*

Os estilos comportamentais estão relacionados entre si e ocorrem simultaneamente em um mesmo indivíduo. Contudo, cada um apresenta uma predominância deste ou daquele estilo.

O primeiro estilo, denominado de participação, encarna os indivíduos idealistas, disponíveis, que crêem na humanidade, valorizam a participação, são prestativos, dedicam-se às causas coletivas etc.

O segundo estilo, denominado de ação, prioriza a racionalização das coisas, se fixa nos resultados a serem obtidos no curto prazo, na promoção pessoal, no desvendar desafios inesperados.

O sentimento de segurança e rejeição a mudanças abruptas, caracteriza o estilo manutenção. Este estilo prioriza a ponderação, a meticulosidade e o cuidado com as decisões a serem tomadas.

O último estilo, denominado de conciliação, busca concatenar os diversos interesses, valorizando a sociabilidade e a diplomacia.

Bergamini (1993:38), citando Leboyer, posiciona-se diante das concepções acima expostas, afirmando que a motivação:

... essencialmente se trata de um processo que implica a vontade de efetuar um trabalho ou de atingir a um objetivo, o que cobre três aspectos: fazer um esforço, manter esse esforço até que o objetivo seja atingido e consagrar a ele a necessária energia. Em outros termos, por motivação entende-se, ao mesmo tempo, a direção e a amplitude das condutas, alguns comportamentos são escolhidos com que vigor e qual intensidade.

Desta forma, as pessoas dedicam mais tempo àquelas atividades para as quais estão motivadas. Portanto, "a motivação é em última análise uma distribuição de tempo disponível" (Leboyer *apud* Bergamini, 1993: 38).

Nesta mesma linha de pensamento, para Dalmás (1994:43), se analisarmos o porquê da ordem de prioridades eleitas dentre as várias atividades a serem realizadas diariamente,:

... certamente na, análise, descobrir-se-á que a seqüência segue um razoável nível de motivação que se tem a respeito das tarefas a serem realizadas. Estará em primeiro lugar a que cativa e motiva mais. Em segundo lugar, a que estiver com um nível um pouco inferior de motivação. Perceber-se-á que pouco ou nenhum incentivo se tem àquela que se deixa para o final.

Ainda, segundo Bergamini (1993:55),:

Assim como há tipos de jogos ou formas de brincar preferidas por certos grupos de pessoas, há também norteadores de comportamento motivacional preferencialmente eleitos por conjuntos diferentes de pessoas. Isso equivale a dizer que se pode agrupá-las segundo as características particulares dos seus estilos motivacionais.

Krug (1978:58), falando acerca do trabalho com comunidade, nos diz que, para o início de um trabalho de motivação da comunidade, faz-se mister

“precisarmos a motivação ou motivações” que justificam um trabalho participativo, ou seja, encontrar “*um motivo suficientemente forte para justificá-lo*”. Trata-se, pois, de levar a reflexão que dê conta de apresentar a realidade com suas necessidades de mudanças, despertando a comunidade para tanto e tornando-a capaz de decidir sobre sua intenção de participação ou não.

Portanto, para o referido autor, o essencial é instigar a vontade de mudar. Para tanto, torna-se necessário, de acordo com Krug (1978: 60), a interpretação, ou seja, o “*aclareamento dos objetivos*”. Equivale ao esclarecimento à população quanto à posição do técnico e quanto ao que se está fazendo, o que se pretende, com quais objetivos e quais os interessados. Com base nessas informações, a população tem maior poder de decisão e autodeterminação, facilitando, também, a mobilização.

Para o autor (1978:60), a interpretação e a motivação estão associadas, uma vez que, destas, resulta o “*descobrimento de lideranças*”, descobrimento este importante devido à necessidade de continuidade do trabalho e também pelo risco de centrar o trabalho em velhas lideranças.

Destaca ainda Krug (1978: 64) a importância do conhecimento da realidade, isto é, um “*diagnóstico*” capaz de oferecer aos participantes uma visão global da comunidade. Para Krug (1980), o processo acima descrito refere-se à mobilização comunitária.

Dalmás (1994:43), analisando a participação no processo de planejamento participativo escolar, refere-se à motivação como indispensável a sua consecução. Nas palavras do autor:

Se o objetivo é assumir um processo, pelo qual se visa organizar a ação, em vista de um ideal que se busca, há necessidade de que os que se envolverem estejam suficientemente incentivados, a fim de que se sintam motivados para a participação. Na tarefa de despertá-los para a participação e o planejamento, é imprescindível que tenham consciência

de que, como participantes do processo, são sujeitos e, por isso mesmo, em condições de comprometer-se e assumir. Embora o planejamento participativo seja, na realidade, um movimento de 'dentro para fora', acredita-se que um impulso externo seja necessário. A motivação é um dos elementos favorecedores do envolvimento dos participantes no processo. Cabe à equipe coordenadora, por seu entusiasmo e crença, estabelecer um clima que conduza o grupo a se decidir por assumir a tarefa.

Percebe-se que o autor estabelece um caráter de indissociabilidade entre motivação, mobilização e participação, como sendo ações que encarnam um mesmo movimento e ocorrem de forma concomitante. Também Cornely (1978:24) acredita que *"decorrente da motivação surge a tendência a mobilização"*. Dalmás (1994:97) ao interpretar as palavras de Lima (*"motivar não é senão mobilizar as forças físicas e psicológicas e levar os participantes ao pleno engajamento"*), o faz de forma contundente, afirmando que: *"motivar é mobilizar, isto é, desafiar a pessoa como um todo, com o objetivo de que se comprometa e assuma plenamente o processo"* do qual seja participante.

Reafirmando esta posição, Dalmás (1994:58), citando Souza, entende que não há dúvida de que cabe aos responsáveis propiciar o clima de envolvimento e *"(...) oportunizar a participação de modo que as pessoas se sintam motivadas, envolvidas e co-responsáveis no desenvolvimento da tarefa ou decisão e maior comprometimento nos resultados a serem obtidos."*

Portanto, a motivação refere-se à identificação e, à sensibilização em torno de uma razão, de uma causa, de algo que provoque nas pessoas a vontade de se envolver, atribuindo, assim, um sentido à sua participação. É a atitude de despertar a vontade de participar, isto é, é provocar a ação que poderá levar a população à satisfação de suas necessidades e interesses, pela possibilidade que ela tem de interferência no processo decisório municipal.

Importa, pois, para efeito de PEP, encontrar-se o fator motivacional correspondente aos diversos grupos de interesses e/ou entidades organizadas

existentes no município, tendo em vista a motivação que os levará a mobilizar-se para a participação, envolvimento e engajamento no processo de planejamento .

A finalidade da motivação, no presente contexto, é a mobilização para a participação no PEP.

Esta categoria, não prevista inicialmente na pesquisa, foi incluída em seu decurso, devido à associação entre motivação e mobilização, teoricamente apontada e comprovada na opinião dos entrevistados, conforme pode ser observado no Capítulo III desta dissertação.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Considerando-se que os PEP's realizados nos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz constituem-se em objeto de estudo da presente pesquisa, torna-se necessário tecer algumas considerações acerca da operacionalização dos PEP's nesses Municípios.²⁸

3.1 O PEP em Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz

A idéia de realização do PEP no Município de Palhoça surgiu de um contato do Núcleo de Assessoria e Pesquisa em Políticas Públicas (POLISUL) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com a Prefeitura do referido município, com o objetivo de oferecer a execução de um Planejamento Estratégico e Participativo para o Município, conforme pode ser observado, a seguir, pelo ENTREVISTADO n.º 06, de Palhoça:

Na época em que nós instalamos esse tipo de estudo em Palhoça, todo mundo ficou um pouco apreensivo, até porque nunca tinha sido feito. Muito embora a gente já tivesse conhecimento que em outros municípios já havia sido aplicado. O professor Joel chegou, se dirigiu à Prefeitura, e pediu para que fosse implantado lá, através do Prefeito, e o Prefeito nos mobilizou ...

A proposta foi inicialmente apresentada pelo Professor Joel Souto-Maior, então Coordenador do POLISUL/UFSC, em reunião realizada na Prefeitura Municipal de Palhoça, com a presença do então Prefeito Reinaldo Weigartner e de seus assessores e secretários municipais.

Assumida a proposta, o PEP foi desenvolvido no Município de 03 de abril a 12 de maio de 1993.

²⁸ Um estudo detalhado das condições históricas, culturais, ambientais, econômicas e sociais destes municípios, pode ser encontrado nos ANEXOS 01 e 02.

Dentro desse enfoque, foi desenvolvido um programa que engloba todos os passos de um planejamento estratégico e participativo (PEP).

Da mesma forma acima descrita, sucedeu-se o PEP em Santo Amaro da Imperatriz.

Contudo, há que se pontuar que, a iniciativa da realização do PEP neste município emergiu do interesse do Presidente da Câmara dos Vereadores da época, Nelson Isidoro da Silva, pelo conhecimento do planejamento desenvolvido em Palhoça, como também, a partir do interesse de um dos integrantes do POLISUL/UFSC em desenvolver o PEP nos três Municípios integrantes da Bacia do Cubatão (Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas e Palhoça), devido às características comuns observadas nesses Municípios, conforme pode ser observado na fala do ENTREVISTADO n.º 07 de Santo Amaro da Imperatriz/SC, abaixo citada:

... quem na realidade organizou isso foi eu e o professor Daniel. Até por interesse de ambas as partes. É que nós apostávamos numa outra postura do executivo. Postura que eu digo é ter mais dinâmica, ser mais 'soft' na forma de administrar ...

Assim, assumida a proposta pelos administradores públicos da época, o PEP foi realizado no Município de Santo Amaro da Imperatriz, no período de 03 de novembro a 20 de dezembro de 1993, sob a administração do Prefeito Sr. José Rodolfo Turnes.

A equipe que aplicou o PEP nos referidos Municípios era composta de mestrandos e doutorandos que estavam cursando a Disciplina de Planejamento Governamental I e II, do Curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC, sob a coordenação do Professor Joel Souto-Maior.

Desta maneira, a aplicação da metodologia de PEP nos Municípios acima citados constituiu-se numa oportunidade de vivência e aprendizado da metodologia

do ponto de vista teórico e prático, objetivando o aperfeiçoamento da mesma, a partir das reflexões levadas a efeito.

3. 2 Análise dos Dados

Neste item, priorizou-se a análise dos dados contidos nas entrevistas, enfocando aqueles correlacionados às perguntas de Pesquisa, de acordo com as categorias de análise previstas no item 2. 2.

3. 2. 1 Avaliação dos Entrevistados Acerca do Processo e Resultados do PEP em seus Municípios

Neste item serão apresentados e analisados, a partir das entrevistas realizadas com os representantes dos três grupos investigados, os aspectos positivos e negativos do processo e os resultados dos PEP's levados a efeito nos dois municípios.

a) Grupo 1: Equipe de Apoio Metodológico

- Aspectos Positivos:

Os entrevistados desse Grupo, ao discorrerem sobre a avaliação dos PEP's efetuados nos Municípios de Santo Amaro da Imperatriz e Palhoça, ressaltaram, como aspectos positivos, especialmente as questões de ordem metodológica, entendendo que a metodologia PEP é um conjunto de técnicas sofisticadas, capazes de permitir uma maior eficácia ao Planejamento, ao mesmo tempo, sendo técnicas facilmente operacionalizáveis e que podem oportunizar a participação efetiva da comunidade. Observa-se que os depoimentos são claros ao emitirem uma opinião positiva, e, restringem-se às etapas do PEP posteriores ao "Acordo Político" que marca o início dos trabalhos em grupos. Isto é, salientam muito mais a

potencialidade do conjunto de técnicas disponíveis do que a própria realização do PEP nos dois municípios, conforme pode-se observar nos depoimentos dos ENTREVISTADOS n.ºs 01 e 02:

A minha opinião pessoal a respeito do PEP é que é uma metodologia muito sofisticada. Muito sofisticada mesmo! O trabalho que o Joel desenvolveu é de adaptação de uma metodologia estrangeira para a realidade brasileira, que ele teve contato em seus cursos de doutorado e pós-doutorado no exterior. Então eu acho as técnicas utilizadas ali bastante sofisticadas. Acho que em pouco tempo, basicamente são oito sessões, são oito dias de trabalho, se extrai muita informação a respeito do município, a respeito dos problemas da comunidade. Eu acho que ela tem a capacidade de reunir, em pouco tempo, um grande volume de informações a respeito dos principais problemas que o município enfrenta, as ameaças, as oportunidades. Isso é uma coisa muito boa. Um aspecto positivo da metodologia (...) Sofisticada quer dizer bem elaborada. Ela tem processos que permitem extrair informações altamente valiosas pro município, como, por exemplo, definir a missão do município, quer dizer, isso é extremamente importante. O que que é importante pro município (...) Então, a sofisticação que eu digo é essa... São realmente técnicas avançadas de extrair das pessoas essas informações e ao mesmo tempo técnicas simples (...) Essa metodologia consegue aliar duas coisas: a simplicidade das técnicas e ao mesmo tempo a sofisticação delas. Quer dizer, uma coisa bem estudada. É uma coisa sólida, é uma metodologia que realmente consegue fazer com que as coisas aconteçam (ENTREVISTADO n.º 01).

É uma ferramenta. Um instrumento de planejamento e gestão bastante fértil em termos de intervenção na realidade, na realidade comunitária e municipal, pelo fato de ter como base teórico-empírica uma variável e elementos bastante consistentes com a realidade. Então, ele é uma abordagem de planejamento estratégico que preconiza a participação da comunidade, dos segmentos da sociedade nessa dinâmica de planejamento. E, ele vai muito além da questão do planejamento, propriamente dito, ele alcança o aspecto da gestão na área pública. Da gestão participativa do setor público (...) Porque não adianta nada você só planejar, você identificar quais são os elementos principais do seu ambiente interno/externo, quais são as oportunidades de intervenção, se você, ao mesmo tempo, não desenvolve estratégias de ação para que o planejamento saia do papel. Então eu acho que uma das forças dessas abordagens do PEP seria isso: que ele considera questões políticas, econômicas, sociais e financeiras, de recursos humanos etc. (...). Ele dá condições para que o planejamento seja colocado em prática, realmente se alcance os seus objetivos preestabelecidos (ENTREVISTADO n.º 02).

A avaliação da metodologia, feita pelo ENTREVISTADO n.º 03, realça que a maior riqueza e a maior debilidade do PEP estão no fato de que “a característica

mais óbvia é que as metodologias do planejamento estratégico são duplamente dialógicas”, isto é, convivem com lógicas distintas “e isso não está explícito na leitura das metodologias.”

Ao discorrer sobre a primeira dialógica afirma e aponta a contradição entre a lógica da cooperação necessária para definir a produção de um plano estratégico junto ao ambiente interno e, ao mesmo tempo, entender que esta produção está voltada para garantir a competitividade no plano do ambiente externo. Da convivência entre as lógicas da cooperação (interna) e da competição (externa) fundamenta-se a primeira dialógica.

Ainda, para o ENTREVISTADO n.º 03, a segunda dialógica está presente na complexidade que deve ser percebida nas etapas do planejamento estratégico:

Onde você tem que pensar que um elemento ao mesmo tempo pode ser uma ameaça, como também pode ser uma oportunidade. Isso exige de ti um raciocínio complexo. Se você não consegue dar conta disso daí ...?! Você tem, na tua organização, digamos, um funcionário, ou um ambiente de uma sala que é ao mesmo tempo um ponto forte e um ponto fraco.

Portanto, a segunda dialógica se explicita quando um mesmo fator pode ser considerado ponto forte e ponto fraco, dependendo da dimensão em que o mesmo está sendo analisado, podendo representar uma oportunidade e/ou uma ameaça tanto no ambiente interno quanto no ambiente externo.

Quanto aos aspectos positivos, é interessante destacar, em primeiro, lugar o caráter acadêmico das falas dos entrevistados, enfocando sobretudo a racionalidade interna do PEP e suas potencialidades. A condição incipiente da metodologia do PEP, ainda em “formação e adaptação”, cria precedentes para esse tipo de comentários. Em segundo lugar, a possibilidade de ser processado, um grande volume de informações, de uma forma relativamente simples, no PEP, e a manifestação de diferentes interesses, abre espaço para o exercício de uma gestão democrática do Estado.

- Aspectos Negativos:

Os aspectos negativos realçados pelos entrevistados, no Grupo 1, versaram sobre a metodologia de produção do PEP, sobre as possibilidades de participação durante o processo de realização do PEP e sobre a forma de mobilização da população e das entidades organizadas.

Ao avaliar os aspectos negativos, o ENTREVISTADO n.º 04 considera que a metodologia do PEP não fornece recursos para que sua equipe de organização implemente uma mobilização popular eficiente, o que, a seu ver, diminui a participação da comunidade no PEP.

Das experiências em que eu participei (Palhoça, Tribunal de Contas e FATMA), apenas uma contava com uma participação, vamos dizer, extra-institucional (...). No PEP de Palhoça, houve a participação de pessoas que não faziam parte da instituição, da prefeitura municipal, e, mesmo assim, poucas pessoas. Então, quanto à mobilização popular, eu diria que é uma lacuna a ser preenchida pela metodologia do PEP, porque ela não prevê, ou não se preocupa especificamente em como alcançar essa mobilização popular, em como trazer pessoas para a participação no processo de planejamento. Isso fica a cargo da instituição, das pessoas que estão promovendo o planejamento. Enquanto participante da equipe que organizava o planejamento, eu não tive contato com nenhuma preocupação maior quanto a isso. Nas reuniões de avaliação dos processos de planejamento, esse era um assunto que, volta e meia, era debatido: se nós deveríamos ou não nos preocupar com quem a instituição que promoveu o planejamento estava chamando ou mobilizando para participar do planejamento.

Ao ser questionado sobre a possibilidade de auxiliar na organização e aplicação de outros PEP's, o mesmo entrevistado enfatiza que, para tanto, é necessário maior preocupação quanto a participação e mobilização popular, bem como em relação à motivação ideológica para a realização do PEP, tendo em vista não reforçar o *status quo*, mas contribuir com os processos de mudança da sociedade, conforme expõe:

Eu pensaria alguma vezes, se fosse para participar de outros PEP's. Diria que não estou incrédulo quanto ao sucesso do planejamento, mas acho

que a gente deve elaborar melhor os processos de planejamento que vamos tentar realizar. Por exemplo, essa questão da mobilização popular, da participação popular, é fundamental. Entretanto, em todas as etapas de todos os PEP's em que eu participei, foi algo que não foi muito trabalhado, que, de certa maneira, foi deixado de lado. Considerado, mas não trabalhado, não mexido diretamente com isso. Então, por exemplo, o PEP de Palhoça, na verdade não deixou de ser um PEP institucional, porque participaram mais secretários municipais, dirigentes da prefeitura. Parece que um Vereador, um pastor, um padre e um ou outro membro da comunidade (...). Esse é um dos aspectos que me fazem ficar reticente quanto a experimentar novos PEP's. E outro aspecto é que é necessário saber a priori qual é a motivação ideológica de quem promove o PEP (...) qual é o objetivo dos interessados na promoção do PEP. Nós, enquanto pessoas que conhecem ou que aplicam a metodologia, devemos saber para quem estamos aplicando o planejamento, porque, por si só, não é algo assim tão maravilhoso. Acho que o mais importante é você dar sua contribuição pra mudança da sociedade. Se você está participando de um PEP para manter o status quo, para reforçar um certo tipo de dominação, não sei se isso é tão relevante pra minha vida. Não é esse o objetivo que busco (ENTREVISTADO n.º 04).

Ainda, sobre a Metodologia, o ENTREVISTADO n.º 01 considera que ela “*deixa pouco tempo para as discussões*”, em virtude da quantidade de informação produzida.

Eu acho que um aspecto negativo da metodologia é que, às vezes, ela deixa pouco tempo para discussão! Eu pude perceber que, como as técnicas auxiliam muito, por exemplo, na obtenção da informação, ela vem de maneira muito fácil, muito rápida, através das metodologias utilizadas. Às vezes, como o tempo é muito reduzido para as tarefas, se perde um pouco em discussão.

Já para o ENTREVISTADO n.º 03, a principal crítica à Metodologia do PEP está na ausência de uma explicitação clara sobre as bases epistemológicas em que se baseia para a produção de conhecimento necessário à formulação do plano estratégico. Desta forma, afirma que:

Partindo do que eu estou pesquisando, eu diria que o PEP hoje e, generalizaria, as metodologias de planejamento estratégico carecem de uma pedagogia. Elas não têm uma explicitação da pedagogia que usam. É uma metodologia seca, por demais instrumental. Porque, tanto no setor privado, quanto no setor público, ela é um processo que tem como fundamento a cooperação; as pessoas produzem o conhecimento a partir de reuniões etc., não a partir da competição, é a partir da cooperação (...).

Então, o que o planejamento estratégico geral, na verdade, produz é conhecimento. Se é produção de conhecimento, você precisa explicitar a pedagogia que produz esse conhecimento e o PEP e as metodologias em geral não têm essa explicitação. E não têm porque, tanto o PEP, quanto as metodologias de planejamento estratégico, não possuem uma crítica da sua própria epistemologia, ou seja, não possuem uma crítica de como ela, como a metodologia se coloca como um instrumento de racionalidade científica (...). Então, apesar de se afirmar como um recurso científico, não se pergunta sobre que olhar científico ela possui, qual é o método que utiliza, ou seja, como diz MORIN: 'é uma ciência sem consciência científica'. Claro que o PEP e as metodologias de planejamento estratégico são instrumentos científico mas, elas não se olham pra dentro de si, não se avaliam epistemologicamente. Então é uma metodologia absolutamente seca do ponto de vista pedagógico.

Na avaliação do ENTREVISTADO n.º 01, a falta de continuidade na implementação do PEP, como um aspecto negativo, está relacionada com a falta de participação, tanto da comunidade, quanto dos administradores públicos.

Uma das críticas que fazíamos (a equipe do Professor Joel que trabalhava no PEP) era justamente essa: que fazíamos os PEP's e os PEP's em municípios não têm muita participação comunitária. Chegávamos lá, não havia um líder comunitário, a comunidade não estava presente. Isso era uma frustração, porque o PEP é planejamento estratégico participativo e o planejamento se faz com a presença da comunidade. Pelo menos na experiência que eu tive durante todos esses trabalhos nesses municípios, nessas instituições, a comunidade estava ausente. Uma crítica que eu faço sempre aqui é justamente essa: as experiências em que eu participei, o que eu tenho de conhecimento até agora, com exceção de Palhoça (parece que eu ouvi que as coisas estão sendo levadas lá, até por causa do interesse do Luís, que era o Secretário de Administração, que parece que é uma pessoa que tá levando isso aí nas costas), ficaram engavetadas: um trabalho riquíssimo de levantamento de dados, de ameaças para o município, de pontos fortes e pontos fracos, de estabelecer uma missão para o Município. Então eu acho que falta é mais envolvimento da comunidade, dos administradores públicos. Eles é que têm que fazer isso acontecer.

Diante disso, o que se observa é que apesar da metodologia do PEP prever em sua primeira etapa – acordo inicial – o início de um processo de conscientização, ela não oferece elementos metodológicos para que isso se efetive, como, também, não explicita em que se constitui, traduzindo assim a não priorização desta etapa.²⁹

²⁹ Nos dois municípios analisados, as ações relativas à “mobilização” ficaram ao encargo da prefeitura local, não havendo, por parte da equipe de apoio metodológico, maiores preocupações neste sentido.

Isto pode ser constatado, por exemplo, através do uso diferenciado de expressões na apresentação da metodologia, quando Souto-Maior, referindo-se a esta etapa, em 1994, usa o termo “início de um processo de conscientização” e, em 1996, a expressão “início de um processo de sensibilização”.

Portanto, não há clareza terminológica e metodológica quanto ao entendimento e ações necessárias para a consecução do objetivo almejado com esta etapa.

Tais constatações demonstram a necessidade e a importância de pesquisa sobre o tema, tendo em vista a definição e caracterização da mobilização pretendida para o PEP.

Vale a pena, ainda, chamar a atenção para as conseqüências negativas desta forma de abordar a fase inicial da metodologia do PEP. Como revelaram as falas dos entrevistados, a fragilidade das ações mobilizatórias, com o conseqüente baixo grau de participação e representatividade, refletem e reforçam o *status quo* de uma sociedade autoritária. Neste sentido, pode-se inferir que o fracasso de experiências do gênero reforçam igualmente o desestímulo e o descrédito em experiências participativas, de um modo geral, na atividade política. Desgastados também, neste caso, costumam ficar o instrutor do planejamento e os projetos de iniciativa do governo.

Da mesma forma, as experiências analisadas demonstram que a falta de mobilização comprometem a legitimidade, a representatividade e a efetividade do PEP.

b) Grupo 2: Administradores Públicos

- Aspectos Positivos:

Para os administradores públicos os aspectos positivos do PEP relacionam-se principalmente com os resultados obtidos pelo processo de elaboração e implementação do plano estratégico participativo. Neste sentido, o ENTREVISTADO n.º 06, referindo-se ao PEP levado a efeito no Município de Palhoça, entende que:

O ponto positivo foi que algumas coisas foram implementadas, outras foram descobertas e também colocadas em prática, até porque não precisava de dinheiro. Com os recursos que nós tínhamos (recursos humanos, com aqueles recursos disponíveis na Prefeitura), nós o colocamos já em execução.

Da mesma forma o ENTREVISTADO n.º 12 analisa os aspectos positivos sobre a ótica dos resultados “(...) o PEP é muito importante para o município. Na minha administração, me ajudou muito na área financeira (...)”

Corroborando estas afirmações, outros entrevistados também avaliam os aspectos positivos sob o ponto de vista dos resultados obtidos.

Acho que o trabalho, por si só, é positivo pelo fato de que ele procura reunir pessoas da administração municipal com aqueles que estão envolvidos com as questões municipais, fazê-los despertar quanto à necessidade de um planejamento. Em vista de que, penso, nem todos estão devidamente preparados para administrar o município (...) então, eu acho que, por si só, no momento em que se reúnem aqueles que desenvolvem atividades no município, que param pra pensar que há necessidade de planejar, onde se levanta as questões, os pontos positivos, pontos negativos, discutem e tentam planejar, eu acho muito positivo. Eu não vejo qualquer senão, qualquer coisa que possa não indicar o planejamento estratégico para o município tipo o nosso. Achei um momento oportuno e necessário ... (ENTREVISTADO n.º 17).

... houve diversos resultados positivos, porque o plano era muito abrangente e cobria todas as nossas necessidades, prementes ou não, da administração e do município. Era um plano muito bom e foi aproveitado pela administração de então (ENTREVISTADO n.º 10).

Outro aspecto positivo apontado pelo ENTREVISTADO n.º 06, demonstra a expectativa que se tem sobre as possibilidades de intervenção da universidade enquanto uma organização capaz de sistematizar a produção de conhecimento e

disponibilizá-los às prefeituras. Entende, ainda, que a universidade é depositária de uma esperança de mudança para as próximas gerações, acredita que:

... ela tem muito a oferecer, ela pode auxiliar de forma muito proveitosa às administrações municipais que estão um tanto quanto perdidas, principalmente quando iniciam. As pessoas que hoje administram o município têm que ter uma melhor orientação. Eu acho que uma forma seria aproximar mais a comunidade da própria universidade, a qual poderia destacar-se por ser um elemento propulsor, não na solução, porque a universidade não consegue dar soluções, até pela falta de recursos, mas na procura de soluções, em estudos, já que existe o pessoal técnico qualificado para fazer o trabalho que tanto falta dentro do município. Acho que através de um planejamento e também de um convencimento das autoridades de investir também em outras áreas, como educação, meio ambiente. Penso que a universidade estará prestando um favor, não talvez a essa geração de agora, mas para as próximas. A gente se recente muito da falta de profissionais qualificados dentro do município (...). Acho que essa é a maior dificuldade que se tem hoje dentro das administrações. A Universidade deve continuar esse trabalho de aperfeiçoar, como vem aperfeiçoando.

Para os ENTREVISTADOS n.^{os} 06 e 10, os resultados obtidos com o PEP no Município de Palhoça foram considerados significativos, e destacam:

A melhoria da receita, apenas com o número de fiscais e um treinamento um pouco adequado àqueles fiscais de arrecadação, nós conseguimos colocar e implementar alguma parte que ajudou na prefeitura (...). Outra questão foram as ameaças que nós constatamos e algumas delas a gente previu até. Algumas já estavam previstas, como a duplicação da BR-101 que, ao invés de trazer desenvolvimento, passou a ser uma ameaça naquele momento, porque ela fazia uma barreira e, no período de enchentes, Palhoça é muito sujeita a essas intempéries. Aí, com as chuvas, devido a sua localização e outra série de fatores, ela estava passando a ser uma ameaça. Então, constatado isso no PEP, quando fizeram o projeto para duplicação da BR-101, nós fomos em busca e ainda conseguimos, a tempo, colocar algumas obras importantes para facilitar a vazão e facilitar alguns acesso. Foram feitas a limpeza de valas, canais e rios; a construção de duas pontes sobre o rio Passa Vinte, o treinamento de funcionários (...). Na questão do meio ambiente, 87%, 89% do território de Palhoça é área de preservação permanente. Então, nós temos que buscar uma parte muito significativa da nossa economia no meio ambiente; preservando-o, mas explorando-o de forma racional. Então, alguns estudos foram feitos nesse sentido e algumas coisas estão sendo implementadas. Então foi constatada a missão do município, pois nós tínhamos uma missão definida, e, com o PEP, nós conseguimos reverter algumas situações de depredação e também criar um parque ecológico municipal

para preservar um pouco da reserva do mangue que existe ainda no sul do Brasil, localizado, na sua maioria, no Município de Palhoça. Outra questão, que foi colocada em prática com resultados excelentes, foi nós nos aliarmos ao Judiciário para fazermos a cobrança dos impostos que eram devidos: a cobrança judicial. Nós colocamos à disposição do Judiciário alguns funcionários do município e, com isso, agilizou-se a cobrança de IPTU's, Alvarás, ISQN, que estavam inscritos em dívida ativa. Então, esses fatores foram realmente os que a gente sentiu logo o efeito. Alguns, da busca de parcerias junto ao governo do Estado, Governo Federal, participar um pouco mais na elaboração do Orçamento do Estado e da União. Não perder esses prazos. Também esses foram colocados em prática e alguns efeitos já surgiram. Ainda foi construído o Centro de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC) que, inclusive, é o único da região da Grande Florianópolis (ENTREVISTADO n.º 06).

A criação da Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Pesca; foi reestruturado o quadro de pessoal da Prefeitura, com o aprimoramento de pessoal; foi informatizada a Prefeitura, houve uma série de melhoramentos no desempenho da administração; no setor de tributos, no setor de cadastramento de propriedades. Enfim, o resultado foi mais do que positivo (ENTREVISTADO n.º 10).

Portanto, os resultados positivos revelados pelos entrevistados apontam a importância do desenvolvimento dos trabalhos de PEP para o despertar da consciência quanto à importância do planejamento, bem como propiciar elementos para o fortalecimento de uma identidade coletiva.

Desta forma, através da participação no PEP, o que se pode observar é um aumento da compreensão da realidade municipal, pelo diagnóstico do município levantado no PEP, propiciando assim uma leitura que supere as visões individuais.

Cumprir pontuar, ainda, a contribuição da universidade em suprir a carência de recursos técnicos-administrativos dos municípios, como foi o caso de Palhoça.

Especialmente no caso de Palhoça, destaca-se, também, que a aplicação do PEP proporcionou um aumento da capacidade de ação da administração municipal através, principalmente, da racionalização dos recursos e cooperação inter-institucional.

- Aspectos Negativos

Como aspectos negativos, os entrevistados do Grupo 2 – Administradores Públicos - teceram considerações sobre a falta de implementação do PEP e continuidade dos trabalhos, tanto por quem aplicou a metodologia quanto pelas Prefeituras Municipais, a falta de participação, a falta de mobilização, o nível de conscientização, a falta de divulgação e a falta de presença e de vontade política das principais lideranças em legitimar o processo de elaboração e de implementação do PEP, devido a interesses particulares.

A falta de continuidade está condicionada à rotatividade dos administradores públicos, conforme aponta o ENTREVISTADO n.º 06:

... as pessoas que participaram, elas tinham na Prefeitura Municipal um cargo em comissão, não eram funcionários efetivos. Daí a dificuldade com a alternância de poder, com a mudança de administração, das pessoas que dirigem, de dar continuidade a este programa (...). Assim, muita gente que participou ocupava cargo em comissão. Então, acho que isso ficou muito prejudicado, muito embora o trabalho não, a radiografia [o PEP] que tiramos do município essa existe, permanece. Agora, para colocar isso em prática, eu não sei se o jeito está funcionando muito bem, a exemplo disso, foi uma pessoa destacada dentro do planejamento que hoje não faz mais parte daquela administração.

Outros fatores apontados como responsáveis pela descontinuidade estariam relacionados:

- aos interesses imediatos das organizações envolvidas que, ao redirecionarem seus interesses, podem deixar de participar da elaboração, implementação e/ou avaliação do PEP, por terem estabelecidas outras prioridades (ENTREVISTADOS n.ºs 06, 08 e 12);
- ao período de realização, a contextualização política desse período, conforme avaliação feita pelo ENTREVISTADO n.º 07 abaixo:

... Outro aspecto negativo é que o PEP foi feito num período de transição. Logo que acabou o planejamento, estava se pensando na troca de prefeito, a eleição do governador. Então a coisa ficou muito alheia (...). Porque a mudança de um prefeito ou de um governador, mesmo que se pense que o governador tá muito longe, ele tem muito a ver com o município, porque as ações que, às vezes, eu quero desenvolver aqui, dependem do poder central, que é o governo. Então eles trabalham interligados. Eu não posso pensar hoje um planejamento estratégico sem a participação do governo, dos secretários municipais, da câmara municipal que vai fazer as leis. Então nós temos que ter consciência plena de que o planejamento estratégico é um conjunto de coisas que têm que estar voltadas para o mesmo pensamento, para o mesmo objetivo.

- ao tempo de duração para elaboração do PEP. O ENTREVISTADO anterior avalia que:

... o tempo de elaboração do planejamento, desde o início até o seu final, foi muito pouco, reduzido, espremido, apertado, por um lado, por causa do pessoal da universidade que, as vezes, por causa do trânsito, chegava atrasado, por outro, por causa de nós mesmos, já que um ficava esperando pelo outro e a coisa não acontecia.

Ainda, o ENTREVISTADO n.º 07 avalia o local de realização do evento como “...inadequado. Foi numa escola, então existe muito trânsito, acesso fácil ao telefone e isso quebra o ritmo do trabalho”.

As faltas de mobilização e de participação foram elencadas pelo ENTREVISTADO n.º 07, conforme abaixo:

... então o Prefeito não se interessou pelo planejamento, os Secretários não se interessaram pelo planejamento, a comunidade pouco participou, pouco se mobilizou nesse sentido, até porque não tinham conhecimento do assunto, aquela parte posterior ao plano que deveria novamente reunir as pessoas interessadas, as entidades governamentais e não governamentais pra colocar em prática o plano, também não aconteceu. E o planejamento estratégico ficou no papel. Entendo que para ser aplicado esse PEP numa cidade de médio porte como é Santo Amaro, necessariamente, teria que existir uma convocação das pessoas comprometidas com a administração pública, pois eles é que têm o ‘poder de caneta’, eles é que poderiam montar uma estratégia para que esse planejamento saísse do papel. Então eu não admito não participar prefeito, vice-prefeito, secretário e assim por diante (ENTREVISTADO n.º 07).

Analisando a divulgação do evento, como uma estratégia de mobilização, o ENTREVISTADO acima avalia que:

... a divulgação no nível de Município com entidades ou comunidades que não estavam alheias ao poder público, ao poder central, a participação foi muito pouca. Então não houve um poder de pressão pós-conclusão para que esse planejamento fosse colocado em prática, não existiu qualquer tipo de mobilização pós-planejamento para que efetivamente acontecessem aquelas ações, que saíssem do papel e fossem para a prática. Nós não tivemos nada em nenhum dos setores. Então, não houve uma cobrança, não teve eco e ficou só no papel. Até porque, não tendo participado as pessoas que têm o poder de decisão, às vezes, ficava: 'não posso fazer porque não depende de mim, depende do outro', e aquele outro que deveria participar não participou (...) o número de pessoas era muito pequeno. Então ficou muito a mercê das pessoas que fizeram aquilo mas sem o devido compromisso de levar adiante (ENTREVISTADO n.º 07).

Para os ENTREVISTADOS n.ºs 07, 08 e 17, o PEP realizado em Santo Amaro da Imperatriz não se efetivou. Denunciam que o acordo político realizado pelos organizadores do PEP e as lideranças políticas foi desconsiderado e que a participação dos grupos de interesse na elaboração do PEP não resultou em nenhum mecanismo de avaliação e "cobrança" das lideranças políticas para a sua implementação. Desta forma, o PEP, em Santo Amaro da Imperatriz, careceu de legitimidade política, conforme pode-se perceber claramente nas falas dos entrevistados abaixo:

Aqui em Santo Amaro não houve resultados, o resultado foi praticamente zero e não surtiu efeito, porque não houve cobrança. Eu acho que a primeira pergunta que deveria ser feita, especialmente ao prefeito, é: 'O plano estratégico precisa ter continuidade, ele não pode parar na hora que a gente ouve as ações e deixar só no papel. Vocês querem assumir um compromisso?! Sendo assim, vocês querem um planejamento estratégico?' Porque não pode ficar só um grupo, jamais poderiam ficar de fora os secretários e os vereadores, porque os vereadores também estão incumbidos da participação (...) para o planejamento estratégico é mais importante a mobilização do prefeito (...). Então, acho que poderia até ter um termo de responsabilidade assinado pelo prefeito, comprometendo-se a colaborar ou a colocar em frente o PEP (ENTREVISTADO n.º 07). Eu não tenho grandes conhecimentos dos trabalhos e como ficou o resultado. Eu não tenho conhecimento. Na verdade, aquele trabalho foi feito e ficou parado até agora. Precisava ser revisto e fazer um estudo em

cima dos resultados. A gente não lembra realmente de todos os fatores, resultados. O certo seria rever o trabalho pra gente se inteirar melhor do assunto (ENTREVISTADO n.º 08).

Achei um momento oportuno e necessário, mas pouco e não me lembro do que tenha sido, na verdade, absorvido, entendido e providenciado com relação as ações que deveriam ser executadas, fruto do planejamento estratégico. Eu vejo que, em muitos momentos, a administração, eu diria, é uma administração 'tapa buraco'. Quando o problema surge, ela passa tentando amenizar o problema, resolver aquela situação, mas ela não trabalha dentro de uma planejamento previamente estabelecido (ENTREVISTADO n.º 17).

É interessante mencionar que uma determinante para explicar o desinteresse e o descaso de membros do poder público municipal pelo PEP pode ser o fato de que a iniciativa de aplicar o plano em Santo Amaro da Imperatriz partiu de representantes da Universidade e um representante do Poder Legislativo municipal, não havendo um envolvimento efetivo do Poder Executivo municipal; notadamente um exemplo em que o plano foi "engavetado". Este fato, associado à falta de mobilização da população, pode ter sido determinante nas condições de trabalho inadequadas verificadas (tempo e instalações) na experiência do PEP nesse município. Isto demonstra também uma má articulação em torno do "Acordo Inicial" efetuado, uma vez que esse não contemplou o comprometimento da participação dos poderes executivo e judiciário, bem como, de setores representativos do município.

Há que se considerar, também, o descompromisso de novos gestores de instituições governamentais e não-governamentais com a continuidade de políticas, refletindo ainda um forte traço centralizador e patrimonial na gestão dos espaços públicos em nossa sociedade. É neste contexto que a falta de mobilização para e durante o PEP interfere negativamente para a pressão e organização da população em torno da continuidade do planejamento independente da alternância de poder.

Como se notou, também, neste caso, o "sucesso" do PEP está sujeito a uma adequação ao calendário político-eleitoral e às pressões políticas inerentes a esse período. De modo geral, no contexto político-eleitoral, tendem a se acirrar as

incompatibilidades entre interesses de diferentes grupos que se enfrentam na disputa do poder político local e regional. Nesse período, as ações de iniciativa do poder público tendem a assumir uma conotação político-partidária e “eleitoreiras” e, desta maneira, o instrumento de planejamento pode ser associado a um recurso casuístico de um momento eleitoral.

Neste grupo, novamente se fez notar atitudes que podem levar ao desestímulo à participação, pela desconsideração dos promotores do PEP em dar um retorno àqueles que participaram da experiência, e pelo desinteresse desses promotores quanto aos encaminhamentos necessários decorrentes do que foi planejado.

c) Grupo 3: Entidades Organizadas

- Aspectos Positivos

Os aspectos positivos elencados pelos entrevistados desse Grupo versaram sobre a metodologia participativa do processo de PEP, destacando a interação entre o ambiente interno e externo, a discussão entre diferentes grupos de interesse, a busca do consenso, a validade da experiência, tanto em nível profissional, quanto pessoal, a capacidade de condução dos trabalhos pela equipe técnica (professor e alunos) e a oportunidade de participarem (de se aproximarem) do processo decisório da prefeitura, a possibilidade de influenciarem nas decisões sobre as políticas públicas a serem implementadas.

Para Souto-Maior (1991), o processo de PEP contempla simultaneamente as preocupações com os aspectos democráticos (participação comunitária) e estratégicos (definição de questões prioritárias e meios de resolvê-las). Neste sentido, o ENTREVISTADO n.º 11 afirmou que:

Foi extremamente positivo, porque pode-se reunir, numa sala, pessoas ligadas a diversos ramos da economia, do desenvolvimento do município,

representantes da indústria, comércio, educação, entidades filantrópicas e pode-se travar debates e pontos de vistas diferentes com relação a interesses. Então, as pessoas ligadas a uma área puderam ouvir opiniões de outras áreas e achei extremamente válido e importante porque do debate começou a se criar um consenso o que é fundamental para que a gente possa chegar a algum lugar.

Corroborando esta visão e acrescentando os aspectos da contribuição do processo de PEP em solidificar uma nova visão de planejamento e gestão, o ENTREVISTADO n.º 15 diz que:

O planejamento propriamente dito, acho que foi excelente. Aquilo que foi desenvolvido, aqueles finais de semana em que nós nos reunimos, debatendo, estabelecendo metas, acho que foram excelentes. (...) Achei a metodologia excelente e acho que o caminho para um bom governo é por aí.

Nesta mesma perspectiva, destaca-se, ainda, a validade da experiência de PEP, tanto em nível profissional quanto pessoal, conforme opinião do ENTREVISTADO n.º 16, de Santo Amaro da Imperatriz, como pode-se observar a seguir:

Para mim em particular, foi ótimo aquele curso, até por que a gente adquiriu mais conhecimentos e, para minha pessoa, que, às vezes, tem um pouco de dificuldade de conhecimento pela formação escolar, a gente teve desembaraço no trabalho com o grupo que deu uma nova estratégia para nós, pra gente conseguir até dirigir o sindicato. Pra mim, foi ótima essa contribuição e foi muito válida. Contribuiu para que fosse uma pessoa mais desembaraçada e também para ter uma visão dentro daquilo que se está fazendo. Por exemplo, eu posso dizer que a gente soube se colocar dentro de um trabalho, fazer mais reivindicações, mais informação, preparação da nossa estrutura. A partir daquele curso de planejamento, eu tive algumas idéias pra gente conseguir implantar isso no nosso movimento sindical (...). Então, de certeza que, a partir daquela época pra frente, a gente viveu, eu senti, muito uma modificação na minha pessoa diante da sociedade ... (sic)

Com relação aos resultados, as críticas positivas deste grupo destacam as ações na área de saneamento, educação e arrecadação no Município de Palhoça.

Para os ENTREVISTADOS n.ºs 14 e 15, estas ações foram percebidas de forma fragmentada, como demonstra suas falas quando elencam os resultados positivos:

Logo em seguida ao PEP, foi repassada à Secretaria da Educação do Município o planejamento realizado e houve uma série de inovações até em termos de planejamento, de planejar mais conteúdos que diziam respeito a nossa própria área de atuação no município. Agora, como se encontra hoje, eu não teria dados palpáveis para te repassar. Eu não tive mais contato com as pessoas que ficaram tocando esse projeto (ENTREVISTADO n.º 14).

Creio que onde mais se investiu a partir daquela reflexão foi na área de saneamento: a questão de procurar evitar a continuidade da criação de loteamentos irregulares, também na prevenção de enchentes e ainda houve melhorias em relação à arrecadação, que foi aprimorada (ENTREVISTADO n.º 15).

Ressaltamos, ainda, a fala do ENTREVISTADO n.º 16, de Santo Amaro da Imperatriz, como sendo o único indicador de resultado positivo do PEP naquele município. Contudo, este resultado se faz sentir de forma segmentada, pela iniciativa isolada do Sindicato de Trabalhadores Rurais em operacionalizar o que foi planejado no PEP no que se refere à competência daquela entidade.

Eu não tenho conhecimento do que foi implantado, fruto daquele planejamento. Naquilo que é do sindicato, que nasceu naquele planejamento estratégico, eu estou tentando colocar em prática: por exemplo, a construção da nova sede do sindicato para formação e concentração de nosso trabalhador, para eles saberem o que devem fazer, o que ele está fazendo, e não ser uma pessoa que esteja lá na roça de cabeça baixa, não sabendo como vai produzir e vender os seus produtos.

Está implícito na fala do entrevistado que, além da iniciativa de implementação do planejamento levada a efeito pelo Sindicato, a realização do PEP oportunizou um processo de capacitação dessa liderança, refletindo na gestão da organização sindical que dirige.

Portanto, o depoimento dos entrevistados, quanto aos aspectos positivos do PEP, demonstrou a validade, a importância e a contribuição do PEP para a consolidação da ordem democrática, ao oportunizar a participação da população

enquanto sujeito e não objeto de uma ação governamental, contribuindo, assim, não só do ponto de vista político e social, mas também para o aperfeiçoamento pessoal e profissional dos sujeitos envolvidos.

- Aspectos Negativos

Os aspectos negativos que versaram sobre a metodologia referem-se, tanto à preparação para o PEP, quanto ao seu desenvolvimento e continuidade.

De acordo com Souto-Maior (1994), a primeira etapa da metodologia PEP, o “*acordo inicial*”, tem por finalidade negociar um acordo com os principais tomadores de decisão internos, talvez externos, e com líderes de opinião, sobre o esforço global necessário para o planejamento e sobre os seus principais passos, tendo em vista o apoio, o envolvimento e o comprometimento destes na realização do plano. Esta etapa ainda compreende o “*início de um processo de sensibilização*” dos grupos que comporão o PEP sobre a importância de sua participação.

As críticas negativas dos entrevistados em relação a esse primeiro momento da metodologia apontam a falta de uma maior divulgação e de esclarecimento quanto aos objetivos do planejamento, bem como a falta de estímulo à participação, traduzido nas seguintes falas dos ENTREVISTADOS n.ºs 09, de Santo Amaro da Imperatriz, e 15, de Palhoça:

Acho que faltou divulgação que desse a entender, às pessoas, qual a intenção de se fazer esse tipo de planejamento para o município, que deixasse as pessoas com interesse de participar, de tomar conhecimento, de se inteirar de todo o trabalho, porque, da maneira que foi feito as pessoas que foram falaram: ‘Ah, eu não vou mais, eu cansei!’ (ENTREVISTADO n.º 09).

Eu acho que se houvesse um meio de comunicação mais eficiente do que um simples ofício, poderia haver uma mobilização maior e, conseqüentemente, a continuidade do trabalho. Todo cidadão deveria ter sido informado, não só para criar expectativa, mas também para dar apoio na execução. Acho que a divulgação não foi muito boa (ENTREVISTADO n.º 15).

No que diz respeito ao desenvolvimento do PEP, mais especificamente à aplicação da metodologia, foram considerados como negativos, aspectos tais como: o cansaço e o desinteresse gerado no decorrer do trabalho, levando à desistência, conforme pontuado pela fala do ENTREVISTADO n.º 09, de Santo Amaro da Imperatriz, anteriormente citada. Também a palestra inicial de exposição da metodologia de PEP foi considerada extensa e cansativa. Por outro lado, foram apontadas falhas com relação a segmentos que não se fizeram representar e a ausência de pessoas importantes e influentes na comunidade, em função de divergências políticas-partidárias, conforme demonstrado na opinião dos ENTREVISTADOS n.ºs 11, de Santo Amaro da Imperatriz, 13 e 15, de Palhoça, que assim se expressaram:

Os seminários são muito bons, só que faltou pessoas importantes e influentes da comunidade que não participaram por problemas políticos. Porque o PMDB não se senta com o PSDB na mesma mesa, e isso é um erro, porque os problemas a serem abordados são problemas de interesse de todos os partidos. Interesse da comunidade não é de partido político (ENTREVISTADO n.º 11).

O ponto negativo é que, lamentavelmente, os representantes do município, os vereadores da época, não apareceram. Apareceram lideranças de todas as partes, menos representantes da câmara... (ENTREVISTADO n.º 13).

Houve falhas em relação a segmentos que não se fizeram representar (ENTREVISTADO n.º 15).

Dando prosseguimento à metodologia de PEP, esta prevê, como última etapa metodológica, a criação de um mecanismo de acompanhamento, avaliação e revisão do “plano estratégico”. Esta etapa compreende a formação de uma comissão composta por membros participantes do “workshop” de planejamento estratégico já realizado, tendo por atribuição acompanhar, revisar e avaliar as ações priorizadas, efetuar as reuniões necessárias para tanto, como também faz parte das atribuições desta comissão a divulgação e a prestação de contas, às instituições públicas e privadas do município, quanto à situação em que se encontra o referido plano, após cada reunião ocorrida (Souto-Maior, 1991).

Para os ENTREVISTADOS n.ºs 15, de Palhoça, e 16, de Santo Amaro da Imperatriz, este momento metodológico apresentou falhas no que se refere à mobilização e à coordenação da comissão pela universidade, bem como, no que se refere à implementação do planejamento, como demonstra suas falas abaixo citadas:

Na Segunda fase, quando se tratou de criar uma comissão que coordenasse, depois, a continuidade, eu acredito que ela não teve o mesmo engajamento que o planejamento propriamente dito. Eu creio que já houve uma queda. Acho que a pessoa que ficou encarregada de coordenar, ela não sabia exatamente em que direção encaminhar. Eu participei de algumas reuniões e ia lá com uma expectativa de que a coisa corresse, funcionasse, e eu não senti isso, embora nós tenhamos nos reunido várias vezes com a participação de alguém da universidade. Então, acho que o coordenador não conseguiu mobilizar ou dar continuidade a contento (...). A impressão que eu tenho é que a coisa foi caminhando e acabou praticamente estagnada (...). Então são três momentos divididos entre ótimo desempenho, quanto ao levantamento das questões; depois a formação de uma comissão que acho que o coordenador não conseguiu mobilizar ou dar continuidade a contento e depois, finalizando, parece que a coisa morreu (ENTREVISTADO n.º 15).

Aquele planejamento estratégico veio trazer mais condições para a reformulação do município, mas, talvez por falta de estrutura financeira, não foi implantado aquilo que se planejou. A gente tem muitas coisas no papel, mas o nosso município não avançou naquilo que o planejamento apontou (ENTREVISTADO n.º 16).

No que se refere aos resultados, foram apontados como aspectos negativos do PEP, pelo Grupo 3: a falta de continuidade do planejamento realizado, o desconhecimento quanto aos seus resultados práticos, o descaso dos organizadores em comunicar aos que participaram qual a solução de continuidade levada a efeito ou não a partir daquele planejamento, conforme as falas dos ENTREVISTADOS n.ºs 11, de Santo Amaro da Imperatriz, e 13, de Palhoça:

Nas reuniões do conselho, se tem debatido muito com relação ao planejamento, porque foi o único trabalho concreto que se realizou para o desenvolvimento do município. Então, a única ação realizada até hoje foi o seminário (ENTREVISTADO n.º 11).

Não tenho conhecimento, se foi usado; se não foi, não chegou ao meu conhecimento. Não houve uma participação, uma comunicação dizendo como está, como não está, como ficou, porque não foi feito ou as

dificuldades encontradas. Não houve mais contato. Simplesmente passamos três a quatro dias engendrando e ficou nisso (ENTREVISTADO n.º 13).

As sugestões apresentadas pelos entrevistados do Grupo 3 foram de incentivo à aplicação da metodologia em outros municípios, de estímulo a equipe de apoio metodológico e de melhorias na metodologia do PEP (tomando por base as perguntas efetuadas para a presente pesquisa), como demonstra as falas dos ENTREVISTADOS n.ºs 14 e 15, de Palhoça:

Hoje tu fizeste uma série de perguntas que eu creio que se forem aplicadas naquele planejamento devia enriquecer, devia ajudar. O conteúdo das perguntas feitas são dados que eu creio que viria a melhorar e a incrementar aquilo que nós já tínhamos feito anteriormente, que eu creio que foi algo que estava engatinhando naquela época. (...) Eu quero sugerir e animar as pessoas que continuem e que façam aquele planejamento sempre que tiverem oportunidade, porque é algo que vale a pena as pessoas se envolverem, participarem, principalmente aquelas que estão na liderança das comunidades (ENTREVISTADO n.º 14).

Eu gostaria de animar e estimular que essa equipe não cansasse, não esmorecesse pelo fato de, em alguns municípios, o projeto não ter o resultado esperado. Acho que o resultado não dependeu da realização do seminário, propriamente dito, mas do antes e do depois (ENTREVISTADO n.º 15).

De fato, a falta de maior divulgação do PEP já foi apontada como um ponto fraco da metodologia na avaliação feita pela equipe técnica que aplicou o PEP nos municípios de Palhoça³⁰ e Santo Amaro da Imperatriz, conforme Anexo 03.

Diante disso, os aspectos negativos, apontados pelos entrevistados neste grupo, indicam a falta de mobilização, tanto anterior ao PEP, quanto no seu desenvolvimento e na continuidade. O enfrentamento dos aspectos negativos apontados poderiam ser melhor encaminhados através de uma melhor divulgação, da explicação das intenções e objetivos do PEP, do provocar a vontade de participação, de esclarecimento quanto à iniciativa e objetivos políticos associados ao PEP, bem como, de promover atitudes capazes de manter vivo o entusiasmo

³⁰ Ver Avaliação do PEP no Município de Palhoça/SC – Anexo 03.

durante a elaboração e a implantação do plano, ações estas componentes da mobilização.

Outro fator destacado pelos entrevistados e que poderia ser trabalhado através da mobilização é a representatividade no PEP, pois que a falta de certos setores e pessoas com grande poder de influência no processo decisório municipal podem produzir o desânimo e um certo ceticismo quanto as possibilidades de êxito do plano e, assim, comprometer a legitimidade e a efetividade do PEP.

3. 2. 2 Fatores Restritivos e Facilitadores à Participação no PEP

Aos fatores elencados como restritivos estão relacionados às experiências de planejamento realizadas nos Municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz; enquanto que os fatores facilitadores apresentados são, na realidade, um conjunto de sugestões emitidas pelos entrevistados a partir das experiências vivenciadas.

Embora se esperasse identificar os fatores facilitadores à participação nos dois PEP's, verificou-se, ao longo da análise dos dados, que as respostas à esta questão se apresentaram principalmente como sugestões e não, necessariamente, traduzindo a identificação de tais fatores.

Acredita-se que isto tenha acontecido em função do baixo nível de mobilização e participação ocorrido no PEP.

a) Grupo 1: Organizadores do PEP

Para os entrevistados desse grupo, o principal entrave à participação no PEP está em que o processo de mobilização não é claro e não é feito de forma adequada.

Os fatores considerados como facilitadores estão ligados: ao processo de mobilização-divulgação, à adequação da linguagem e à constituição de equipe mista de mobilização.

Para o ENTREVISTADO n.º 01, a importância da participação está na legitimidade que esta confere ao processo de PEP. Para ele:

...não há uma legitimidade numa ação pública sem participação comunitária. Esse é o primeiro aspecto. O outro, é a efetividade, que é um conceito que eu discuti na minha dissertação: que uma ação só é efetiva quando ela tem envolvimento comunitário. Então, a eficiência e a eficácia são fundamentais para uma administração. Não adianta nada uma prefeitura ser eficiente e ser eficaz se ela não for efetiva; quer dizer, ela tem que elaborar aquelas ações e implementar/formular aquelas políticas públicas que realmente sejam efetivas, que tragam benefício popular, que respondam aos reais interesses da comunidade.

Sugere que a administração pública deve “abrir canais de participação”, buscar a parceria da sociedade civil organizada, através de um processo de mobilização enquanto uma etapa a ser desenvolvida na metodologia do PEP, devendo atingir toda a administração pública e sensibilizar os líderes comunitários e os partidos políticos.

Aponta, como restrição à participação, os resquícios de uma cultura autoritária, oriunda dos regimes militares, e a falta de consciência dos direitos políticos (cidadania).

O ENTREVISTADO n.º 02 analisa a importância da participação para o PEP, observando que a democracia é o princípio mais importante a ser considerado. Citando DAWBOR, este entrevistado acredita que:

...se você dá a oportunidade de as pessoas participarem, elas participam... Você aumenta a responsabilidade delas por aquilo que está sendo tratado, por aquilo que está sendo discutido. Então eu acho que há uma chance bastante grande de que o plano seja colocado em prática, quando se aumenta a participação dos envolvidos, porque eles mesmos vão ter parcela na elaboração do plano, do programa, do projeto e vão ser co-

responsáveis por aquilo. Claro, como co-responsáveis eles vão querer ver o resultado daquilo. Eu acho que é um elemento essencial, num processo de gestão estratégica, para se colocar o planejamento em prática, a participação da sociedade. E é claro, também, dentro do espírito democrático de pluralidade de valores, que a dinâmica é essencial nessa época em que nós estamos aí, de começar a entrar na parte de orçamento, discutir a alocação de recursos, para não ter perigo de que esses recursos sejam definidos por poucos, pois o risco de corrupção, desvio etc., é muito grande. Então, é principalmente por causa desse aspecto que eu vejo a importância. E o próprio Prof. Joel coloca que, às vezes, o processo participativo é mais importante do que o resultado que ele vai alcançar. É preferível que o resultado seja, no caso de alocação de recursos, menos eficaz, do que menos democrático o processo.

Sugere que, para melhorar a participação, deve-se implementar um amplo processo de mobilização, integrado à metodologia PEP, utilizando-se de várias formas de divulgação, adaptando-se a realidade local, buscando a linguagem apropriada, procurando despertar a consciência das pessoas (lideranças comunitárias, representantes de entidades e administradores públicos) sobre a importância do processo. Acredita que a equipe de organizadores do PEP, deva possuir um conhecimento anterior sobre o município, sobre sua história cultural, política e econômica, e que o processo de mobilização deva ser conduzido por uma equipe mista, com representantes dos três segmentos envolvidos.

Aponta, como restrição à questão cultural, a falta de uma metodologia de mobilização clara e a falta de divulgação.

O ENTREVISTADO n.º 03 observa que, além dos fatores elencados acima, o principal fator restritivo nas metodologias de planejamento estratégico está na sua instrumentalidade e no desconhecimento da necessidade de se “*construir uma abordagem pedagógica*” com linguagem acessível.

b) Grupo 2: Administradores Públicos

Quanto à participação, os ENTREVISTADOS n.ºs 06, de Palhoça, e 07, de Santo Amaro da Imperatriz, consideram:

... verifiquei também que a participação da comunidade foi muito pequena: de conselhos e associações comunitárias, da classe empresarial. A câmara municipal inclusive recebeu destaque especial negativamente pela falta de participação do Legislativo. O Judiciário também não participou. Quem participou, exatamente, foi 80 a 90% do Executivo. Então, a grande maioria dos que participaram eram pessoas que ocupavam cargos em comissão. Destes, alguns, por vontade própria ou por vontade do prefeito, foram exonerados, ou demitidos, ou ocupavam outras funções dentro do próprio Governo do Estado. Então, foi o que prejudicou (ENTREVISTADO n.º 06).

... o que aconteceu de errado, desde a formação dos grupos que participaram, foi a falta de participação de pessoas que tinham o poder de decisão. Isso foi fundamental para que esse planejamento não tivesse êxito. Porque nós, muito pouco, podíamos contar com a presença do prefeito e dos secretários que têm o poder de mudar o pensamento, mudar a ideologia ou qualquer idéia já formada pela população (ENTREVISTADO n.º 07).

Para o ENTREVISTADO n.º 06, a importância da participação reside no fato de que as lideranças comunitárias conhecem os seus problemas e são elas, na realidade, que sofrem as conseqüências. Cita, como fator restritivo, a questão da rivalidade política, considera que:

...se a Prefeitura é administrada pelo 'A', os integrantes do partido 'B', muitas vezes, se sentem um pouco ressentidos de participar, de dar a sua colaboração, porque acham que vão facilitar o plano de governo do partido 'A' que está no poder naquele momento.

Ao analisar a experiência do Município de Palhoça, aponta outros fatores que redundaram em impeditivos à participação no PEP:

Eu acho que, à princípio, também o dia não foi o mais adequado. Foi um sábado e parece que, no domingo, durante todo o dia. Eu achei muito extenso. Eu próprio achei. Por que você trabalha durante toda uma semana, trabalha bastante, às vezes, à noite, participa até de reuniões, essas questões todas, como quem ocupa um cargo eletivo, ou quem ocupa uma secretaria, que é responsável por uma determinada ação. Então você fica um sábado e o domingo inteiro, muito embora seja um pouco mais preso, não existe ainda essa cultura no meio político. E as pessoas que ocupam geralmente essas funções são pessoas políticas. E, outra vez, vem a cobrança da própria família de que você fica um sábado e o domingo inteiro dentro de uma sala de aula, essa questão toda. Então, eu acho que esse foi um dos motivos. Outro motivo era o não

conhecimento exatamente do que fazer. E, o terceiro, eu acho que era a frustração de pensar que iriam fazer determinada coisa e ao chegar lá, era outra coisa completamente diferente.

Confirmando, o entrevistado sugere como aspecto facilitador

...que as associações comunitárias, pelo menos na teoria, deveriam funcionar assim. Eu acho até que, na prática, elas não olham muito o lado político. Elas olham mais o desenvolvimento do seu bairro e da sua cidade. Então, eu acho esse um fator bom. Deveria ser levado muito em consideração, e eles participariam mais. Por eles estarem ali gratuitamente, eles participam mais, e até é incrível, mas eles participam.

Como sugestões de formas de ação para superar os entraves, entende o entrevistado:

...que deveria ser feito um trabalho anterior de explicar para as pessoas, de convencimento de outras associações comunitárias, da câmara municipal etc. Quem sabe uma palestra, de meia hora, uma hora, fosse trazer um benefício futuro. Não seria perda de tempo. Seria, ao meu modo de ver, investimento. E, também, avaliar um pouco melhor as pessoas que vão participar. Ver um pouco melhor aquelas pessoas, ver realmente se elas têm capacidade, ou se elas têm o conhecimento de determinadas ações que vão ser tratadas, porque lá apareciam pessoas completamente leigas que, no final, ao invés de ajudar, até atrapalhavam um pouco o desenrolar dos trabalhos e dos debates.

O ENTREVISTADO n.º 07 argumenta sobre a importância da participação para a legitimidade e a credibilidade do planejamento, assegurando que o principal fator restritivo ao processo está na não participação de pessoas-chaves no processo decisório político-administrativo do município: os representantes “dos poderes constituídos: executivo, legislativo e judiciário”. Sugere, como fator facilitador, uma fase de preparação para o PEP.

Outros dois entrevistados do grupo não ofereceram sugestões para melhorar a participação, mas consideram a participação importante, devendo ser observada pelo executivo municipal como um processo auxiliar na administração.

O ENTREVISTADO n.º 11 entende que:

...a finalidade desse trabalho é levantar problemas e soluções que afetam todos os setores de atividades humanas naquela região, naquele município, naquela comunidade, de sorte que, a participação de todos os representantes de cada setor, acho que dá uma complementação melhor ao trabalho. Se nós botarmos só os técnicos ali a trabalhar, não corresponderá, vamos dizer, aos anseios e ao conhecimento da população. Então, quanto mais diversificado o número de pessoas que comparecem, creio que o trabalho será mais completo, mais abrangente.

c) Grupo 3: Representantes de Entidades Organizadas

Entendem, os entrevistados deste grupo, que a participação é necessária para que as ações do executivo estejam em sintonia com o que pleiteia a comunidade. Apontam, como principal fator restritivo, a falta de informações e de esclarecimentos sobre o PEP, e, como fator facilitador, a necessidade de se implementar um processo de divulgação, no sentido de conscientização da população para o PEP.

O ENTREVISTADO n.º 09 acredita:

...que, em primeiro lugar, deveria existir uma divulgação mais explícita por parte do órgão interessado; uma divulgação maior para que as pessoas tivessem interesse de participar dessas reuniões e ficarem mais esclarecidas a respeito do assunto.

Para o ENTREVISTADO n.º 11, a principal restrição está no conflito político local, dada a divergência de interesses.

O ENTREVISTADO n.º 15 elege a falta de conscientização como o principal obstáculo, entendendo que "(...) o povo não está presente pelo fato de não ter ocorrido uma integração e, conseqüentemente, falta uma consciência de cidadania."

Os entrevistados são unânimes em apontar, como fator facilitador, a necessidade de se implementar um processo de mobilização que resulte a partir de ampla divulgação, de um amplo esclarecimento da importância e dos objetivos do PEP.

Por fim, é preciso não perder de vista que, nos dois municípios, os PEP's aplicados representaram iniciativas isoladas, dentro do aparato político-administrativo municipal, em termos de ampliação do número dos agentes no processo decisório local. Este fato é uma forte evidência do contexto político e administrativo, historicamente arraigado, que impediu que essas experiências pudessem representar um aprofundamento da participação política da população, no sentido de que não houve criação de inovadores canais de comunicação e de decisão.

Como se pode verificar, nas falas dos entrevistados, além dos próprios limites do PEP, outros limites à democracia governante (Sartori, 1994) estão relacionados: aos conflitos localizados de origem partidária ou de grupos municipais rivais, às questões culturais e à rigidez da estrutura administrativa. Nessas condições, importa salientar que, mesmo olhados em sua forma negativa, estas características ilustram o funcionamento, em geral, "normal" do sistema político local, portanto, gozador de níveis satisfatórios de legitimidade.

Não obstante que, com a observação de algumas sugestões, seja possível incrementar o PEP, parece difícil que os limites de ordem estrutural às iniciativas democráticas que pressupõe ações coletivas e organizadas possam ser superados a contento. No entanto, uma frente de trabalho nesse sentido, como se vem defendendo, é a mobilização.

3. 2. 3 Caracterização do Processo Mobilizatório da Metodologia do PEP

Neste momento, as análises se voltam especificamente para o entendimento dos entrevistados acerca da mobilização, bem como das estratégias sugeridas, tendo em vista viabilizar a mobilização para o PEP.

a) **GRUPO 1: Organizadores do PEP**

O entendimento da mobilização para os entrevistados deste grupo, está mais relacionado a sua dimensão e seu potencial educacional e ao resgate da cidadania, entendendo a mobilização como um aprendizado que leva a participação efetiva. Sendo uma mobilização de caráter induzido, deve ser direcionada para motivar a participação de representantes de entidades organizadas e de lideranças dos diversos grupos de interesse.

Para o ENTREVISTADO n.º 01

Mobilização é educar as pessoas. Essencialmente é fazer com que as pessoas aprendam a se organizar. É um trabalho de organização comunitária. Então mobilização seria um aprendizado, um resgate da cidadania, um aprendizado da participação.

Acredita ainda, o entrevistado, “que essa mobilização é um processo que vai ter que ser permanente. Porque eu acho que a participação há de ser uma coisa permanente. A participação nunca vai se esgotar.”

O ENTREVISTADO n.º 05 entende que “mobilização é estar pronto, preparado para participar”, ressaltando que:

Falar em mobilização é um pouco complicado, mas pode-se dizer, de certa forma, que é quando há um consenso, ou melhor, uma atenção no sentido de alcançar um ou mais objetivos. Deve-se tomar o cuidado de não confundir mobilização com motivação (...). Talvez o que mais caracterize a mobilização seja a sensibilização e a preparação, ou seja, um grupo mobilizado, sensibilizado e preparado para desenvolver o que lhe for solicitado.

A mobilização defendida pelo entrevistado acima é entendida como uma mobilização induzida a partir de ações empreendidas pelos responsáveis/coordenadores do movimento mobilizatório, pela condução do governo municipal.

A afirmação do ENTREVISTADO n.º 01 de que mobilização “essencialmente é fazer com que as pessoas aprendam a se organizar” traduz, também, a intencionalidade da indução a partir de uma ação exterior.

Da mesma forma, o ENTREVISTADO n.º 03 refere-se à mobilização como sendo ação induzida pelas lideranças municipais, ressaltando que:

O planejamento estratégico não é uma racionalidade para as massas, é uma racionalidade para pequenos grupos que, via de regra, são elites, sejam políticas, sejam públicas ou privadas. Então, eu vejo com dificuldade a relação entre planejamento estratégico e mobilização popular. Por exemplo, o orçamento participativo é uma experiência de planejamento estratégico e mobilização popular, mas é uma mobilização qualificada. Ela é qualificada no tempo e no espaço, não é uma ‘diretas já’³¹, não é algo que acontece meio sem o controle das lideranças (...). A mobilização que eu acho e de que se trata é a mobilização de pessoas a partir de organizações sociais...

No entendimento dos entrevistados, alguns requisitos devem ser observados para que se possa pensar e planejar uma estratégia de mobilização para o PEP. Citam a questão do tempo, a dependência do nível de organização da população, o tamanho do município, o fato de ser uma estratégia flexível e adaptável à realidade local, que deve respeitar a cultura, a linguagem e a história do município. Citam também a necessidade de a equipe do PEP ter um mínimo de conhecimento dos fatos políticos, sociais e econômicos, da história e da cultura do município.

Para o ENTREVISTADO n.º 01, um dos requisitos básicos é “ser um processo permanente”, devendo:

...ser discutida com a comunidade e, após, ser estudada pela equipe responsável pelo processo, porque a comunidade tem o seu próprio tempo, depende muito da organização comunitária. Há comunidades que conhecem profundamente seu município. Há comunidades que não conhecem.

³¹ Referindo-se a mobilização nacional, ocorrida em 1984, em apoio à Emenda Dante de Oliveira, que procurava restabelecer eleições diretas para Presidente da República.

O ENTREVISTADO n.º 02 prioriza a necessidade de adaptação “à realidade local, falando a linguagem das pessoas que lá moram”.

Considera que é necessário respeitar o critério de diversidade dos participantes:

Então, eu acho que, nessa preparação da mobilização, primeiro tem que ser definido, estudado, quem são as instituições do município, quem são as pessoas que deveriam vir a participar. Por exemplo, em Rancho Queimado, o que se observa é que tinha um analfabeto participando, havia um trabalho especial para que ele pudesse se pronunciar. As contribuições dele, na minha opinião, eram as melhores. Se fosse um planejamento nos moldes tradicionais, ele não participaria (...). Se ele foi como líder, como representante dos trabalhadores rurais é porque ele tinha realmente alguma coisa para contribuir, (...) daí a necessidade de se considerar o critério da diversidade dos participantes.

A fala do entrevistado acima pressupõe a necessidade de um diagnóstico anterior à mobilização, visando identificar os sujeitos que devem ser mobilizados, e preparar e ajustar a mobilização e a metodologia de PEP às exigências da realidade local.

É importante considerar ainda que, em sendo a realidade diversificada, faz-se necessário, também, uma representação diversificada, objetivando contemplar diferentes visões, necessidades e interesses da população e, ao mesmo tempo, construir uma legitimidade para o processo.

No tocante à importância da mobilização para o sucesso do PEP, os entrevistados se pronunciaram observando que ela é fundamental para garantir a representatividade e a pluralidade dos segmentos necessários ao planejamento.

A falta de mobilização pode restringir a participação a um determinado segmento, reforçando um hábito neste processo, onde são sempre os mesmos que participam. Isso cria um tipo de dominação.

A mobilização dos vários segmentos para o PEP, seja a sua aplicação em instituições ou no município, implica que os segmentos afetados precisam conhecer o processo, saber o que está acontecendo para que, conscientemente, venham a eleger seus representantes e, com isso, criar um maior controle social.

Assim colocada, a efetiva mobilização garante a representatividade e a legitimidade do planejamento.

O ENTREVISTADO n.º 04, ao discorrer sobre a legitimidade do planejamento, aponta que:

...a mobilização para o PEP é um ponto de agenda básico. Sem essa mobilização, o processo pode estar viciado desde a sua origem. Sem essa definição de quem está chamando, dos promotores do planejamento, é inútil convidar as pessoas, mobilizar as pessoas para fazerem parte do processo de planejamento.

Entende, o ENTREVISTADO n.º 04, que nem todos devem participar, pois isto normalmente é impossível, :

...mas que, pelo menos, todos saibam o que está acontecendo, o que está sendo feito e saibam que vão ter pessoas que vão representá-los, que os representantes saibam que os outros sabem, então, para que se tente criar um laço de cobrança, de controle social.

O ENTREVISTADO n.º 01, ao discorrer sobre a importância da mobilização para o PEP, afirma que:

...quanto maior envolvimento comunitário nas decisões da administração pública, nas políticas públicas formuladas pelo setor público, maior vai ser a efetividade delas, maior vai ser o envolvimento comunitário. A resposta vai ser melhor: vai ser um maior retorno de políticas públicas mais claras, mais objetivas, mais corretas, mais adequadas ao que a sociedade quer.

O mesmo entrevistado, analisando ainda a importância da mobilização, acredita que esta deva ser realizada pelo município, isto é, pelas "lideranças

comunitárias". Cabe, aos organizadores, ensinar técnicas e metodologias que possibilitem a mobilização das entidades organizadas.

Para o ENTREVISTADO n.º 02, a importância da mobilização está na difusão *"(...) das informações passadas à comunidade quando da formação de uma equipe mista que estaria contribuindo para a autogestão dessa comunidade"*. Observa, ainda, que a importância da mobilização está na possibilidade de que ela abra oportunidades para que uma diversidade de segmentos sociais participem do PEP.

Acredita, o ENTREVISTADO n.º 05, que o planejamento participativo é uma *"(...) questão que assume proporções maiores, ou seja, não vai ocorrer planejamento participativo sem mobilização, o que pode ocorrer é um caos, um confronto de forças desordenadas"*. Portanto, entende que *"o envolvimento dos participantes no processo de PEP é fundamental, até para demonstrar aos executores que o planejamento participativo é o melhor caminho(...)"*. Para ele, a mobilização está sempre associada à motivação.

Para o ENTREVISTADO n.º 04, a importância da mobilização está em que ela possibilita a participação no planejamento e este passa a *"(...) transcender os limites da instituição. Você não deve deixar que o promotor do planejamento se encarregue disso exclusivamente. Você tem que estar junto, tem que acompanhar (...)"*.

As estratégias apresentadas pelos entrevistados deste grupo versam, principalmente, sobre a necessidade de se estruturar uma etapa de mobilização na metodologia de PEP, apresentando sugestões quanto ao tempo necessário, a formas de preparação, e sugestões sobre como e quem deve participar desta etapa. Pode-se observar, ainda, que, em alguns momentos, são utilizados o termo sensibilização ou preparação com o nítido significado de motivação.

O ENTREVISTADO n.º 02, ao relatar a experiência de PEP no Município de Palhoça, constatou que os integrantes da equipe organizadora *"(...) viram que*

tinham que desenvolver estratégias de divulgação antes de começar o trabalho para que viesse mais gente". Para ele, deve existir um período de:

...sensibilização antes de se começar a dinâmica, quer dizer, sensibilizar aqueles segmentos que iriam participar do trabalho. Fazer um trabalho com mais tempo. Não em uma semana você chegar passar para todo mundo, tentar mobilizar a sociedade para ir. Não, é um trabalho um pouco mais preparado, planejado, ver etapas, ver quais seriam as pessoas certas para serem contactadas, de que maneira você iria passar essa proposta para elas. Falar com as pessoas certas, no horário certo, no momento certo, e dizer a coisa certa, correta. É um trabalho que teria que anteceder o planejamento, de forma que ele tivesse uma sobrevida maior, tivesse uma continuidade com mais certeza, mais segurança... Nessa preparação da mobilização, primeiro tem que ser definido, estudado, quais são as instituições do município, quais são as pessoas que poderão vir a participar, uma prospecção grande dentro do método de alguns setores, segmentos.

Sugere outros aspectos que devem ser considerados:

...na aplicação do PEP é que você tem que saber muito bem aonde você vai mexer. Foi, por sinal, uma das falhas do PEP de Palhoça. Quer dizer, você tem que saber bem o que está acontecendo lá para você, primeiro, não ocasionar constrangimentos durante a dinâmica e correr o risco de ter um bloqueio muito grande e até evasão dos participantes. Aí, no campo da administração, é a própria administração de conflitos. Para você poder administrar bem os conflitos, você tem que saber com antecedência mais ou menos o que está ocorrendo ali, sem ser tendencioso. Claro que os coordenadores do PEP têm que ser, dentro do possível, isentos de qualquer lado, de qualquer tendência, mas eles têm que ter um conhecimento mínimo do que ocorre lá em termos de política, em termos de divergências de grupos de interesse, até a própria história cultural, enfim, questões econômicas mesmo lá do município, que é o que vai influenciar realmente o próprio resultado do trabalho também.

Na opinião do ENTREVISTADO n.º 01, devem ser mobilizados para participar do PEP:

...os homens públicos, secretários do município, os prefeitos e vice-prefeitos, as lideranças comunitárias, as ONG's comunitárias, a sociedade civil organizada. Acho que se tu buscares na comunidade essas lideranças importantes e fortes, as lideranças comunitárias que tem uma expressão muito grande na comunidade, acho que tu estás tornando, um processo de planejamento estratégico, legítimo.

Da mesma forma, entende, o ENTREVISTADO n.º 02, que devem participar:

...lideranças, tanto dos setores públicos, quanto do empresarial, segmentos de lideranças comunitárias, os segmentos como CDL, a Igreja, o comércio, lideranças da associação comercial, os clubes de serviços Rotary, Lyons, Maçonaria, etc.

O entrevistado faz uma ressalva sobre o que é uma proposta ideal e a diferença entre fazer uma sugestão possível. A sugestão ideal, na sua opinião, seria a mobilização ampla e que atingisse todos os segmentos sociais; como isso não é possível, dados a dinâmica e o dispêndio de tempo necessário para esse processo, bem como de recursos, é necessário que o PEP desenvolva uma etapa de preparação para que se atinja a maior mobilização possível e que não se prejudique esta dinâmica. Para uma fase de preparação, "(...) eu imagino, no mínimo, um, dois, três meses de antecedência".

Para o ENTREVISTADO n.º 04, o processo de mobilização será direcionado de acordo com as peculiaridades do município, e acrescenta que deverão participar desse processo:

...em nível interno, secretários municipais, prefeitos e principais assessores do prefeito. Em nível externo, presidente da câmara de vereadores, lideranças comunitárias, presidente e/ou dirigentes de associações de dirigentes lojistas, de associação comercial, de associação de moradores e de demais organizações/segmentos que tenham alguma relevância no município. Isso, caso exista na cidade uma estrutura de mobilização popular, de participação popular ou atividade comunitária já instituída, organizada. Caso não exista, deve-se partir para outro tipo de mobilização. Acredito que pode seguir aquela metodologia do orçamento participativo de Porto Alegre e Florianópolis.

Para o ENTREVISTADO n.º 03, é temerário sugerir tempo para a duração da mobilização:

...seria muito melhor definir as etapas e o tempo, porque esse tempo depende da mediação da realidade cognitiva e social local com a das pessoas que vão aplicar o PEP. Então, depende do ajuste, da pertinência entre as lideranças que estão propondo o PEP e as lideranças que estão recebendo. Depende da crise, do índice da crise local. Então, acho que a questão do tempo é uma equação que não merece ser quantificada.

Discutindo o tempo, o ENTREVISTADO n.º 04 tem posição similar à do ENTREVISTADO n.º 02. Para ele:

Não pode ser uma semana. Tem que variar entre um a três meses, alguma coisa assim. Primeiro, a mobilização tem que ser planejada, montada. Então, tem-se que começar de forma concêntrica e ir ampliando os círculos de mobilização. Começa-se pelos promotores do planejamento, conscientizando-os de que tipo de processo que é, e vai-se abrindo essa mobilização.

Similar à afirmação do ENTREVISTADO n.º 03, o ENTREVISTADO n.º 05 advoga que este tempo é variável, e, ao explicar sua posição, fala:

...que a mobilização deve ser permanente, sempre trabalhada juntamente com a sensibilização e a motivação. O tempo, dessa forma, vai depender de quão envolvida a população está, de quanto quer praticar a cidadania e de quão consciente ela é.

Discorrendo sobre a quem compete implementar o processo de mobilização, o ENTREVISTADO n.º 01 sugere:

A equipe que é responsável pela implantação da metodologia tem que estudar a forma como isso vai ser feito, e isso pode ser, depois, discutido com a própria comunidade, porque a comunidade vai ter o seu próprio tempo também. Muitas vezes, o tempo, o nosso tempo, não é o tempo da comunidade. Está-se implementando uma técnica de que a comunidade não está a par (...). A comunidade ainda talvez não esteja preparada para discutir esses assuntos, não conhece esses assuntos com profundidade, ou, às vezes, conhece. Depende da organização comunitária. Há comunidades que conhecem profundamente o seu município. Há comunidades que não conhecem.

Continuando, o entrevistado discute a necessidade de se delegar à comunidade a responsabilidade sobre o processo de mobilização.

A responsabilidade de elaborar uma fase, uma técnica para ser inserida no PEP, tem que ser dos técnicos do PEP, pelos técnicos que trabalham essa metodologia. Eles é que vão ter que estudar isso, mas ela pode ser aperfeiçoada à medida que for sendo implementada. Então, ela vai sofrer mudanças nesse processo. Mas o que eu acho importante é delegar essa fase à comunidade, às ONG's.

Para o ENTREVISTADO n.º 02, o processo de mobilização deve ser deflagrado, desde o seu início, por uma equipe mista composta pelos organizadores do PEP e de representantes do município. Acha que a responsabilidade:

...seria tanto da universidade³², quanto do município; mesmo porque o município, pelo lado do município, vai ter condição de entender melhor a realidade local e saber mais, dar mais informações de quem é quem, quais são as pessoas-chaves ali na coisa, e o pessoal da universidade pode trazer novas experiências, exemplo de outras experiências. E então, vai haver uma troca bastante grande de informações, de experiências, o que vai favorecer a mobilização. Então, tem que ser uma equipe mista. Eu não vejo de outra forma.

Ao discorrer sobre as estratégias a serem utilizadas, os entrevistados apontaram que estas dependem: do público que será envolvido; de como é feita a leitura da composição política, econômica, cultural e social do município; da identificação dos diversos segmentos sociais que comporão a população alvo do PEP; e das estratégias e instrumentos a serem utilizados para informar a população.

Ao sugerir estratégias para o processo de mobilização integrada a metodologia de PEP, o ENTREVISTADO n.º 03 diz:

... a mobilização se dá de forma dialógica. Então, você tem que partir das pessoas, da realidade social e cognitiva das pessoas. Quer dizer, tem que partir da realidade local deles: se têm estrada, campo de futebol, saúde, se não têm. A partir do que eles pensam a respeito da realidade deles, da realidade cognitiva deles, você teria que encontrar neles, nessa realidade local, aqueles elementos que os levariam a uma participação. Essa é uma das lógicas e a outra é a tua. Então, como você só vê as coisas com palavras, você vai fazer uma mediação da tua lógica. Você está entrando com a metodologia e com a sua própria realidade cognitiva, com o conhecimento que você tem. Então, você vai propor às lideranças, porque você não vai estar falando isso para as grandes massas. Você vai estar propondo uma mobilização qualificada (...). E a qualificação significa pedagogia, significa educação. Você vai trabalhar dinâmicas para criar e consolidar o espaço cooperativo, com técnicas cognitivas que despertem a cognição, para que, depois, você possa trabalhar as ferramentas do planejamento estratégico (...). Então, é isso que eu acho que, para mim, significa qualificar e despertar a participação popular para o PEP ou para o planejamento.

³² Universidade, neste caso, representa a equipe de apoio metodológico do PEP.

Para o ENTREVISTADO n.º 04, este processo deve ser desencadeado através de diversas formas, e sugere como estratégias:

Em primeiro lugar, ela deve partir de uma conscientização quanto a necessidade de se realizar o planejamento: porque o planejamento estratégico é importante. Segundo, deve partir de uma conscientização do papel da participação, da relevância da participação e do limite dessa participação (até onde vai essa participação. Se ela é efetiva ou não). Em segundo lugar, divulgação de mídia televisiva, escrita, radiofônica, de outdoor, dentro de ônibus urbano. Também, bilhetinhos, recadinhos que as pessoas colocassem em urnas na padaria. Poderia, junto com o pagamento da sua conta de água e luz, vir, grampeado, um questionarinho que a pessoa responda. Isso ajuda a tornar as pessoas conscientes de que alguma coisa está sendo feita em termos de planejamento. Também é importante você tentar definir metodologicamente a participação, a representação. Isso é problemático, é limitado, mas é possível. Por exemplo, a divisão regional das cidades, o número de representantes por região, assembleias regionais com escolha de representantes etc. Caso exista uma estrutura de mobilização popular, participação popular ou de atividade comunitária já instituída, organizar, convidar as lideranças etc. Caso não exista, deve-se partir para outro tipo de mobilização. Acredito que poderia seguir aquela metodologia do orçamento participativo de Porto Alegre e Florianópolis, por região, a escolha de representantes por região (...) porque, assim, você está descartando as lideranças instituídas, seja por serem demais conservadoras ou viciadas, ou por não existirem. No caso de Florianópolis, isso foi o problema para o orçamento participativo. Ele acabou não sendo legitimado, porque já existia, de certa forma, uma estrutura de mobilização e ela foi descartada em função desse tipo de representação.

O ENTREVISTADO n.º 05 também acha que:

Dependendo do público que será envolvido, a princípio, talvez, deveria ser feita uma leitura da composição econômica-política-social-cultural e religiosa também, a fim de identificar as diversas classes que comporão a futura população do PEP. Desta forma, se terá uma idéia de como comunicar (quais instrumentos utilizar e qual linguagem utilizar) e o que comunicar pra haver a sensibilização. Acredito que o primeiro passo seja conversar com o prefeito, a fim de que se possa fazer essa comunicação. O interessante seria que a equipe do PEP fizesse o levantamento da população sem a interferência do prefeito, para, após, apresentar-se ao mesmo a fim apenas de complementar a população, não permitindo a exclusão de alguma entidade ou indivíduo da população levantada.

O ENTREVISTADO n.º 02 acredita que se deva:

...esclarecer o tipo de vantagem que essa metodologia oferecerá, em termos de vantagens políticas mesmo: do ponto de vista dos políticos seria o voto; e da comunidade o atendimento de seus interesses.

Segundo ele, também, deve ser utilizado um amplo trabalho de *marketing* com objetivo de divulgar junto as associações, as propostas, a metodologia, as finalidades do PEP

Outra preocupação apresentada pelos entrevistados é a necessidade de se dar continuidade ao esforço pedagógico iniciado com o processo de mobilização para o PEP, buscando garantir também uma participação continuada.

Neste sentido, o ENTREVISTADO n.º 04 propõe que sejam utilizados:

...os meios de comunicação. Você deve ir prestando contas continuamente. Deve realizar reuniões de avaliação ampliada. Ou seja, a mobilização deve continuar. A metodologia propõe que, ao final dos trabalhos, seja eleita uma comissão de acompanhamento e implementação das metas. Acredito que, para a continuidade dessa mobilização, seja necessário, em alguns momentos, você ampliar as reuniões e convidar pessoas que participaram do processo para fazerem avaliações. Uma outra coisa fundamental, e que a gente tem que pensar estrategicamente, é a importância de estabelecer metas fáceis, visíveis e imediatas. Então, você deve conseguir, que ao final do processo, ou mesmo durante, eleger algumas metas que sejam visíveis e de impacto imediato, porque isso mantém a mobilização acesa, ativa. Se você estabelecer metas de médio e longo prazo, ou metas que não são muito visíveis você acaba não despertando o interesse na manutenção dessa mobilização. É claro que é difícil você conseguir articular isso tudo e induzir ou levar as pessoas à compreensão disso, mas é importante que a equipe de coordenação pense nisso.

O ENTREVISTADO n.º 05 vincula esta continuidade à necessidade de se:

Conseguir criar um espírito de motivação, que realmente mobilize a comunidade da importância de sua participação no processo econômico-político-social-cultural de seu bairro e município, criando uma conscientização de que sua participação é importante. Talvez aí você consiga montar uma equipe 'pedagógica' formada por pessoas que participam efetivamente do PEP, para mudar a realidade em que vivem. Do contrário, se fará um trabalho de jesuíta, importante, mas ineficaz.

b) Grupo 2: Administradores Públicos

O entendimento dos administradores públicos sobre mobilização indica que esta apresenta uma concepção que está vinculada aos motivos (motivação, necessidades) que levam a pessoa a participar, a se sentir mobilizada, incitada a ação, e aos resultados esperados do processo de PEP. Convém ressaltar que dois administradores não apresentaram nenhuma discussão sobre o tema.

Para o ENTREVISTADO n.º 06 esta vinculação estaria condicionada, por exemplo, a uma expectativa de melhor qualidade de vida para a comunidade e à possibilidade de se concretizar alguma atitude ou ação neste sentido, a partir de sua participação no planejamento.

Eu acho que, quando você está em associações, o objetivo maior é buscar uma melhor qualidade de vida para a nossa comunidade. A partir do momento que você consegue, através de esclarecimentos, convencer essas pessoas de que a participação vai trazer uma melhor qualidade de vida, se não para eles, mas para as gerações que vão lhes suceder, você consegue destacar isso na própria pessoa, você já está convencendo-a a participar, principalmente num bairro ou município que carece de muitas coisas. As pessoas hoje buscam uma forma de participar. Elas só não participam mais porque, muitas vezes, não são convidadas ou são discriminadas pela linha de pensamento que têm. E ser discriminado não é só pela linha de pensamento do partido 'A' ou 'B'. Então, eu penso que, muitas vezes, não é dada oportunidade, porque eles acham que aquelas pessoas vão trazer até uma certa ameaça pra eles. Então, eu acho que a credibilidade que tem a universidade vai despertar mais isso aí.

De forma mais simples, o ENTREVISTADO n.º 07 entende que:

...mobilizar os interessados é dizer: 'olha o PEP é importante para o município e nós queremos fazer. Nós queremos a participação. Então, essa preparação, esse amadurecimento anterior ao planejamento, às vezes, é tão importante quanto o planejamento.

Ao discorrer sobre a importância da mobilização, os entrevistados mostraram que esta mobilização é necessária: para que as pessoas tomem ciência do trabalho

e optem por participar; para que possam conseguir um envolvimento dos participantes na continuidade do trabalho; e para ganhar credibilidade.

Este entendimento pode ser percebido na fala do ENTREVISTADO n.º 06, anteriormente transcrita.

O ENTREVISTADO n.º 10, considera que é necessária a mobilização para o PEP, por entender:

...que desde antes de começar o planejamento é necessário um trabalho de mobilização, porque se a pessoa já está, vamos dizer, ciente da importância da coisa, se propõe a participar antes, naturalmente ela continuará com a mesma idéia durante a realização... vamos dizer, dos resultados alcançados, obtidos ou apontados pelo menos.

O ENTREVISTADO n.º 07 observa que a mobilização é uma etapa de preparação. Exemplifica:

Porque hoje tu não batizas uma criança sem fazer um curso preparatório, se não tiver uma preparação. Eu acho importante isso. Tem muita gente que faz a coisa sem saber para quê. Tem que saber para quê. Então, eu acho importante que as pessoas saibam do que vão participar. Porque, o que é um planejamento estratégico?! Se perguntar para 90%, 99% dos nossos Vereadores não vão saber e isso pode ocorrer com o diretor da escola, com os secretários. Então, essa precaução é tão importante quanto o planejamento em si.

Para o ENTREVISTADO n.º 06, a importância reside na possibilidade de ampliar a participação a partir da mobilização das entidades representativas da comunidade. Afirma que:

Em Palhoça existe uma forte tradição comunitária. Na época existiam vinte e oito associações comunitárias e elas tinham outra associação que é a Associação Palhocense das Entidades Comunitárias. Elas prestam serviços relevantes á comunidade. É um serviço prestado quase sem custo nenhum. Então, as entidades comunitárias conhecem um pouco melhor a realidade de cada bairro e têm pessoas lá, a maioria delas, eu acredito até que não vê o elemento político como sendo fundamental, mas elas enxergam o desenvolvimento do município e estão organizadas em grupos. Eu acho que seria preciso que se aproveitasse essa estrutura que

já existe. Acho que essa estrutura seria fundamental para o desenvolvimento de Palhoça, pois elas prestariam serviços significativos na área da criança, educação, até do desenvolvimento, porque são elas que sofrem com as enchentes, com a falta de obras, ou elas que sentem o que é realizar uma obra que venha em benefício deles. Então, esse é um fator preponderante, eu diria até que mais importante, tecnicamente falando, do que a própria participação da prefeitura. (...) Já que existe numa tradição comunitária, eu acredito que a mobilização comunitária seria importante e não daria aquela conotação política quando se está colocando o plano. Porque, as vezes você divide: se a prefeitura é administrada pelo 'A', os integrantes do partido 'B' se sentem ressentidos de participar, de dar sua colaboração porque acham que vão facilitar o plano de governo do partido 'A', enquanto que as associações comunitárias, na prática, não olham muito o lado político. Elas olham mais o desenvolvimento do seu bairro e da sua cidade. Então, esse é um fator que deveria ser levado muito em consideração. E eles participam mais. Por eles estarem ali gratuitamente, eles participam mais, incrível, mas eles participam mais.

Para o ENTREVISTADO n.º 07:

...uma preparação é fundamental para que isso tenha sucesso: fazer visitas e colocar para eles o que é o planejamento, a importância deles participarem enquanto representantes daquela entidade. Essa divulgação e motivação é importante.

Complementando sobre a importância da mobilização, o mesmo entrevistado sugere que este processo deva envolver os conselhos paritários existentes na comunidade. Analisa que:

Hoje os municípios, por menor que sejam, são obrigados a ter cinco ou seis conselhos formados, de educação, saúde, criança etc. Então, esses conselhos estão representados quase que na comunidade. Isso no setor público. Então a entidade interessada em fazer o PEP pode participar de reunião com cada conselho pra começar a montar essa motivação e dizer: pessoal nós vamos trazer o PEP para cá e é muito importante para a área de vocês. Isto é, as ações tiradas de toda aquela preparação que precisa. Quando você quer vender uma boa imagem, você tem que primeiro fazer a apresentação do produto (...). Mas a coisa tem que começar pelo prefeito, a primeira visita do pessoal interessado tem que ser para o prefeito e perguntar se ele tem interesse.

Continuando, sugere, ainda, estratégias para a mobilização:

A primeira etapa seria a visita da universidade ao prefeito. Isso é, o primeiro encontro com o prefeito, com os secretários e com os presidentes

de conselhos municipais. Teria que ter essa participação, para amadurecer essa idéia, para depois haver um domínio (qual é o objetivo do PEP), para que todos saibam. Porque, assim, você vai incorporando. Você pega o prefeito, que tem seis secretários, os seis secretários cada um tem um conselho, e esse conselho tem, no mínimo, de nove a onze pessoas. Só aí nós já estaríamos atingindo cem pessoas, e, assim, sucessivamente, através da câmara de vereadores, poderíamos atingir um percentual de pessoas que realmente representasse o município.

Já o ENTREVISTADO n.º 17, acredita que uma etapa específica de mobilização não é recomendável.

... pode gastar muito tempo. Já falei inicialmente: muitos até criticam a administração, mas não participam. Ora veja: ao pedir a participação dessa população em algo que não tenha qualquer remuneração, em final de semana, poucos irão comparecer. Talvez eu esteja errado, tomara, mas não é o que eu tenho notado.

Uma outra estratégia de mobilização é sugerida pelo ENTREVISTADO n.º 06, tendo, como pressuposto, a necessidade de evitar os conflitos políticos locais, daí supõe que este trabalho deve ser realizado pela universidade:

...a universidade, fazendo esse trabalho, acredito que teria mais credibilidade. Acho que a prefeitura deveria indicar, dar a estrutura do conhecimento, mas as pessoas que iriam convidar e tentar convencer as pessoas a participar, convencer explicando logicamente. O trabalho, eu acho que deveria ficar totalmente a cargo da própria organização. Eu não vejo como mesclar com pessoas [população local] porque vai começar a criar problemas políticos. Eu acho que isso é o maior entrave na colocação. Em Palhoça foi o caso e acredito que em outros municípios também iria acontecer.

Ao destacar quem deve implementar um processo de mobilização para o PEP, o ENTREVISTADO n.º 10 observa que este trabalho deve ser feito por uma equipe mista. Avalia que esta etapa deve ser implementada pela universidade e pela administração municipal.

...uma complementar o trabalho da outra. Só a prefeitura vai esbarrar nessa questão política, isto é, o prefeito convoca o pessoal e virão só os representantes da sua agremiação partidária. Ao passo que, se a universidade convocar o povo, a conotação já é outra, dá mais

credibilidade. Então, eu acho que ambas as partes deveriam coligar esforços no sentido de dar uma amplitude maior à informação.

Já, para o ENTREVISTADO n.º 07, esta iniciativa cabe ao gabinete do prefeito. Justifica sua afirmação, por considerar como facilitador o fato de o prefeito ser o presidente de honra de todos esses conselhos:

... Cabe ao prefeito tomar a iniciativa, através de sua assessoria, ou chefia de gabinete ou administração. Então, eu acho que essa motivação tem que nascer ali do gabinete do prefeito e ir se ramificando. O prefeito convocar alguém com competência, contactar a câmara, os secretários. Depois, os secretários podem convocar os conselhos afins, e ir vendendo essa imagem. Daqui a pouco, olha nós temos pessoas interessadas em participar, até chegar um ponto de dizermos 'nós estamos prontos para fazer o PEP'.

Três entrevistados apresentaram sugestões com relação à durabilidade da etapa de mobilização para o PEP.

Para o ENTREVISTADO n.º 06:

... este período não pode ser muito longo. O suficiente para conseguir conversar com todos os segmentos organizados. Acredito que, no máximo de quinze a vinte dias que antecedem o PEP, para que as pessoas fiquem mobilizadas, para que, na semana seguinte, já se iniciem os trabalhos, porque, se você fica muito tempo na mobilização, elas já ficam frustradas na hora de iniciar os trabalhos.

O ENTREVISTADO n.º 07 entende que este período pode compreender de "(...) trinta a sessenta dias anteriormente ao planejamento. Sugere também que eles façam uma agenda com antecedência para que saibam que têm compromisso no dia do PEP, naquela semana, mês."

c) Grupo 3: Representantes de Entidades Organizadas

O entendimento deste grupo sobre a mobilização para o PEP está centrado em duas condições básicas: o fluxo de informação (divulgação) e a motivação (incitamento à ação).

Para os ENTREVISTADOS n.ºs 05, 11 e 16, a mobilização está mais associada ao fluxo de informações. Mobilização é:

...uma divulgação. Uma divulgação dando a entender às pessoas qual é a intenção de se fazer esse tipo de planejamento para o município. Deixar as pessoas com, como é que eu posso dizer, com interesse de participar, de tomar conhecimento, de se inteirar de todo o trabalho.

No entendimento dos ENTREVISTADOS n.ºs 13, 14 e 15, a mobilização está mais associada à motivação. O ENTREVISTADO n.º 14, ao discorrer sobre a importância da mobilização, afirma que ela:

Seria importante porque sempre que nós estamos motivados, sabendo e conhecendo o assunto, a mobilização exatamente naquela direção, naquilo que vem ao meu encontro, creio que o êxito vai ser bem maior em termos de participantes da própria comunidade. Ela está mobilizada, ela vai participar, porque vem no seu interesse. Tudo aquilo que venha do nosso interesse, nós temos a motivação para participar.

A importância, as estratégias e a definição de quem deve participar e conduzir um processo de mobilização são questões que aparecem associadas. Isto é, no momento em que o entrevistado procura discorrer sobre uma dessas questões, pronuncia-se também sobre as demais. Neste contexto, o ENTREVISTADO n.º 09 considera a mobilização uma questão importante. Contudo, ao discorrer sobre o tema, está se referindo muito mais a importância do PEP como um todo, e sugerindo estratégias de mobilização. Senão, vejamos:

O que eu acho da importância de um trabalho, do dinamismo deste, é que exista uma participação maior que a do próprio município, dos governantes do município. Em primeiro lugar, são eles os mais favorecidos, os beneficiados, no caso de se fazer essa divulgação. Então, eu acho que, partindo deles, vocês que vêm de fora, no município, chegam às cegas. Você tem que procurar alguém pra se encostar, pra poder expor o trabalho

de vocês. Então, acho que nada mais justo do que os governantes municipais, no caso, o prefeito, o vice-prefeito, os secretários das pastas e os vereadores participarem.

Deve ser convidado, tem que ser convidada a igreja, todas as associações que existam nos bairros, agremiações. Também, acho que tem que participar, de um encontro como esse, as pessoas que se destacam dentro das comunidades, que são líderes comunitários, líderes de bairro. Onde não existem associações, existem os líderes comunitários, os que representam aquele bairro. Essas pessoas deveriam ser lembradas para esse tipo de encontro.

O ENTREVISTADO n.º 11 considera que a mobilização é importante porque é "(...) com a mobilização da comunidade é que nós vamos conseguir resolver os problemas". Sugere que devam participar:

...todos os órgãos representativos da comunidade, pessoas ligadas à educação, à saúde, o pessoal ligado à prefeitura de uma forma ampla, as empresas que têm papel predominante. Quer dizer, isso tem que ser feito um levantamento muito grande e, principalmente, que haja uma consciência das lideranças políticas. Eu volto a repetir, porque eu estou vivendo isso e é muito importante: as lideranças políticas têm que se conscientizar que nós temos problemas que são muito mais graves que o problema partidário.

Aponta ainda, como estratégias, a necessidade de se ter uma reunião com lideranças políticas:

... justamente para desmistificar esse negócio de que é uma iniciativa da prefeitura, que é uma iniciativa do partido tal. A partir do momento que se faça isso, de que haja essa conscientização dos líderes políticos, através desses líderes, nós podemos formular convites para que as demais lideranças partidárias participem, para que elas comecem a comprar as idéias e a se conscientizar das mudanças e do que nós temos que planejar no município. Eu acho que é a partir daí que seria coordenado pela prefeitura. Agora, a universidade tem a função de apoiar essa iniciativa. Apoiar e coordenar, justamente pela preparação, pela formação acadêmica que tem. Exatamente ela teria que fazer a coordenação, apoiada pela prefeitura. A prefeitura tem que ter a iniciativa, vamos dizer assim, de envolvimento amplo. Aí, eu acho que a coisa poderia funcionar de uma maneira melhor. Eu volto a dizer, os seminários são muito bons, só que faltaram pessoas importantes e influentes da comunidade que não participaram, e eu posso afirmar isso, por problemas políticos.

Para o ENTREVISTADO n.º 13, a principal ação da mobilização deve ser:

Dirigida, no mínimo, para as associações de bairros, as quais hoje são muito fortes e comunicar à AEMFLO, a A.C.P.I., para que você tenha uma maior gama de informações possíveis para que estas empresas também divulguem para os empresários e aí se tenha uma circulação mais rápida da informação. Porque elas estão ligadas às maiores dificuldades de seus bairros, de seus municípios. Elas são os porta-vozes das dificuldades e dos problemas que estão acontecendo em cada região, quer dizer, dessa forma você teria uma informação mais correta dos problemas.

Para o entrevistado, em síntese, devem participar desse processo:

A secretaria da prefeitura, os secretários. A prefeitura não pode ficar de fora, bem como as secretarias específicas. Câmara de vereadores. A.C.P.I., hoje, eu insisto nisso, não tem como de deixar de fora, A.C.P.I., hoje é um órgão importante no município. A associação que representa a indústria e o comércio. A AEMFLO, que abrange os Municípios de São José, Palhoça, tá integrada também, faz parte. Nós temos o CDL que é importante. São entidades que você tem e não podem ficar fora de um encontro desses.

A mobilização pareceu, para a quase totalidade dos entrevistados, como uma estratégia fundamental para a superação da falta de participação, fenômeno este quase crônico em nossa cultura política. As opiniões sobre este aspecto, com um caráter sobretudo propositivo, realçaram, principalmente, na mobilização, o seu potencial educacional, vendo-a como um aprendizado da participação, da organização e do exercício da cidadania.

Entretanto, os entrevistados também revelaram que a mobilização levada a efeito nos municípios analisados foi insuficiente diante dos objetivos almejados, carecendo de maior aperfeiçoamento e, portanto, sendo uma lacuna a ser preenchida no PEP.

Uma maior consideração, pela equipe metodológica, dos aspectos locais que intervêm no desenvolvimento da metodologia deve ter como princípio: o tipo de mobilização a ser adotado, o tempo de duração e o grau de mobilização existente num determinado espaço de intervenção relacionado aos que devem ser mobilizados. É preciso, na medida do possível, conhecer e respeitar o “tempo” da

comunidade, descobrindo as mediações cognitivas mais expressivas. Ademais, outra preocupação é com o carácter permanente da mobilização através da criação de canais de comunicação e participação, avaliações sistemáticas, definição de termos e metas claros e factíveis.

Em termos de propostas, sugere-se a realização de um “diagnóstico estratégico”, do município, visando dar sustentação para a programação da mobilização a ser executada e contendo, entre outros, aspectos tais como: o mapeamento das entidades e lideranças locais; a identificação das forças políticos-partidários, os canais de mobilização existentes, as características culturais preponderantes, bem como, o nível de organização da sociedade civil.

Outro aspecto a ser destacado é o papel da universidade no processo de mobilização. Em geral, prevaleceu, entre os entrevistados, a ideia de que a credibilidade emprestada pela universidade, tida como pretensamente “neutra”, seria capaz de congrega os mais diferentes interesses, tornando possível, assim, transcender-se disputas pontuais inviabilizadoras de projetos e anseios locais de interesse comum.

Num sentido ideal e geral, a mobilização tende a ser entendida como um meio capaz de reunir interesses qualitativa e quantitativamente em níveis satisfatórios. Contudo, num sentido mais pragmático, é preciso considerar, diante da inevitável necessidade de negociação e ajustamento de interesses sociais inerentemente contraditórios, que, em muitos casos, deverão ser feitas opções – inclusive por membros da universidade - sobre a composição de forças políticas mais apropriada para dar sustentação à realização e à consecução do PEP.

Finalmente, é importante tratar, mesmo que brevemente, da relação entre o Estado e o desafio da mobilização da população, assunto este não levantado pelos entrevistados. O Estado autoritário tem se perpetuado na desarticulação e na desmobilização dos movimentos organizados da sociedade civil. É a partir desta

compreensão que a ação mobilizatória deve ser entendida como uma forma de se contrapor a esta estrutura de “mobilização” individualista que tem predominado, fundada nas relações de compadrio, clientelistas, e mesmo nas relações de mercado.

Portanto, cabe atentar para os limites que a mobilização encontra na alienação e anestesiamiento em que a população é mantida pelo próprio sistema. Importa, contudo, o aproveitamento de canais de participação abertos dentro do funcionamento do Estado, visando a vivência de um processo educativo que poderá redundar: no aumento das bases de poder da população; no conhecimento do funcionamento da administração pública; na identificação e na organização de ações voltadas à consecução de seus interesses; e no fortalecimento da consciência de cidadania e dos limites às suas ações impostos pela estrutura de poder dominante.

3. 3 Considerações Gerais

Os entrevistados, *ao realizarem uma avaliação do processo de PEP*, do qual participaram, tanto no Município de Palhoça quanto de Santo Amaro da Imperatriz, a fizeram observando três dimensões, quais sejam: a metodológica; a condução dos trabalhos; e os resultados obtidos e/ou esperados com o PEP e participação/mobilização, observando a participação dos diversos segmentos sociais no PEP e a forma como foram mobilizados a participar.

O enfoque dado a cada uma destas dimensões varia segundo o grupo a que pertença o entrevistado.

Os integrantes do grupo 1 (organizadores do PEP) priorizaram as questões relacionadas à dimensão metodológica, tanto quando relacionam os aspectos positivos das experiências de PEP em Santo Amaro da Imperatriz e Palhoça, quanto quando referem-se aos aspectos negativos. Neste caso, as questões relacionadas à pouca participação estão inseridas em uma falha metodológica de aplicação do

PEP, que se mostrou incapaz de realizar uma mobilização que viabilizasse a participação, dadas algumas características inerentes ao próprio PEP, tais como: ser uma metodologia instrumental, inexistência de uma base epistemológica clara e, conseqüentemente, a inexistência de uma pedagogia. Nota-se que as avaliações realizadas pelos organizadores do PEP nos respectivos Municípios (Anexo 03) já traduzem esta mesma preocupação quanto aos resultados a serem alcançados.

Consideram que a metodologia PEP, apesar de sofisticada, é facilmente operacionalizável, permitindo estabelecer uma relação entre a teoria e a prática de forma democrática e participativa.

Salientam a oportunidade do debate entre diferentes grupos da comunidade, o aproveitamento pessoal (capacitação, informação) alcançado durante o processo de PEP, além da possibilidade de estarem mais próximos da gestão pública de seu município.

A mobilização, enquanto uma preocupação a ser inserida no PEP, como uma forma de viabilizar uma participação legítima e mais representativa, embora com enfoques diferentes, é uma preocupação inerente ao conjunto dos entrevistados.

Para os entrevistados do grupo 2 (administradores públicos), as questões priorizadas estão mais relacionadas aos resultados obtidos e/ou possíveis, esperados, pelo desencadeamento do processo de PEP. Os integrantes desse grupo, ao avaliarem as experiências de PEP, consideraram que a pouca participação, a falta de divulgação, as falhas na mobilização, e quanto a tempo e local, influenciaram os resultados, que poderiam ter sido mais animadores. Consideraram, ainda, que o PEP possibilitou uma melhor racionalidade na utilização dos recursos, permitindo uma maior aproximação entre a administração pública e a população.

As questões priorizadas pelos entrevistados do grupo 3 (Representantes das Entidades Organizadas) estão mais relacionadas à própria participação da população na gestão pública e às formas de mobilização e motivação para que essa participação ocorra. Percebe-se que os integrantes desse grupo qualificam mais o próprio processo de mobilização e participação junto a administração pública.

Destaca-se, entretanto, nos três Grupos, a preocupação com a pouca participação observada, com a baixa representatividade da comunidade, bem como quanto à necessidade e à importância da motivação e da mobilização popular para a participação, no sentido de legitimidade e efetividade do PEP.

Para os entrevistados dos três grupos, os principais aspectos restritivos à participação são: falta de informação e esclarecimentos sobre a metodologia e os objetivos do PEP; questão cultural (prática de uma cultura autoritária e de não-participação); falta de consciência dos direitos políticos (cidadania); falta de clareza metodológica quanto à mobilização para o PEP; tempo de realização do PEP; rivalidade política local; instrumentalidade e falta de uma pedagogia clara para o PEP.

Consideram que os principais aspectos facilitadores à participação são: definir uma metodologia de mobilização no processo de PEP; utilizar de diversos canais de participação (pesquisa, disque sugestão, correspondências, etc.); fazer divulgação ampla; realizar a mobilização através de uma equipe mista; conseguir o envolvimento das entidades organizadas e das lideranças comunitárias e políticas; e conseguir uma adequação da linguagem.

Embora existam divergências, entre os membros de um mesmo grupo ou entre os grupos, sobre o entendimento do que seja mobilização e quanto as estratégias para conseguí-la, sua importância para o processo de PEP se mostra como uma unanimidade: a mobilização é necessária para garantir uma participação representativa e legítima que venha de encontro aos interesses da população.

Para os entrevistados do grupo 01, mobilização é um processo educacional permanente, enquanto que, para os administradores públicos, a mobilização é entendida como uma forma de despertar o interesse da comunidade através da motivação buscada inerente às suas necessidades. Da mesma forma para os entrevistados do grupo 03, a mobilização acontece através de um fluxo de informação que motiva as pessoas a partir de seus próprios interesses.

Perpassa ao entendimento de mobilização dos três grupos, a questão pedagógica e a necessidade de se construir este caminho metodológico a partir das observações e necessidades a serem apresentadas pelos grupos 02 e 03. Desta forma, entendem-se que o entendimento sobre a mobilização apresentado pelos grupos na verdade, são complementares e irradiam as perspectivas inerentes a cada grupo, conforme visto anteriormente.

As estratégias de mobilização sugeridas pelos grupos, majoritariamente, consideram que a formação de uma equipe mista composta por representantes dos três grupos investigados seja a mais oportuna. Apontaram como aspectos a serem observados durante o processo de mobilização ou mesmo quando da discussão sobre as técnicas e a metodologia a serem utilizadas: o tempo; o tamanho; o nível de organização do município (conselhos paritários, organizações sociais, igrejas, etc.); a flexibilidade das estratégias; as questões culturais, políticas, econômicas, sociais e históricas; a linguagem; a diversidade-pluralidade dos segmentos sociais; as lideranças comunitárias informais; e a necessidade de se superar as divergências políticas, através de estratégias específicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi mais uma demonstração dos recorrentes limites apresentados pelo mimetismo das técnicas adotadas na administração pública latino americana. Não obstante, o PEP ter recebido algum tratamento em sua adequação às particularidades nacionais, pode-se verificar lacunas que ainda necessitam de uma resposta. Aqui, a partir da análise de duas experiências municipais, nos ocupamos com um dos principais problemas para a representatividade, legitimidade e efetividade do PEP, notadamente a mobilização.

Os dados trabalhados permitiram a identificação de algumas estratégias que, resguardadas em seu caráter propositivo, devem ter a sua apresentação acompanhada de alguns pressupostos e comentários.

Em primeiro lugar, a mobilização pretendida requer que sejam atendidos alguns pressupostos básicos, quais sejam:

- a abrangência do processo do PEP estabelecido entre as lideranças políticas locais e os organizadores do PEP, tendo em vista os seus objetivos;
- a qualificação dos segmentos sociais que se pretende mobilizar com o intuito de viabilizar a participação de seus representantes no processo de PEP.

Dadas essas condições, a mobilização pretendida é a das lideranças políticas, visando uma participação mais legítima, representativa e efetiva da população no PEP. O caráter mais democrático ou autoritário deste processo dependerá da transparência com que o mesmo é conduzido, isto é, da qualidade e da fidedignidade das informações prestadas pelos promotores do PEP,

esclarecendo seus limites, seus objetivos, e do respeito ao processo participativo na construção do planejamento em si.

Procurando responder à pergunta central da pesquisa, “Como integrar a mobilização a um processo de PEP em nível municipal?”, sugere-se como estratégias:

- que a etapa de mobilização para o PEP situe-se após o acordo político inicial. Uma vez que o trabalho mobilizatório não se encerra com os trabalhos de PEP, a equipe mista deve prever esforços mobilizatórios ao longo de todo o processo de formulação e implementação do projeto;
- realizar um planejamento cuidadoso dos passos a serem seguidos durante o processo de mobilização e adequação das técnicas de mobilização a serem utilizadas. Devem ser observados, assim, dentre outros, os seguintes aspectos: o tempo de duração, o local, a cultura, as condições sócio-econômicas da população, a linguagem, o nível organizacional da população, o tamanho do município, as formas possíveis de divulgação, as condições políticas (conflitos entre grupos, etc.), os movimentos sociais existentes, a flexibilidade das estratégias e a diversidade dos segmentos sociais;
- constituir uma equipe mista, composta por representantes da universidade, dos administradores públicos e entidades organizadas do município, que será responsável pelo planejamento e pela implementação das ações de mobilização. Neste caso, a universidade pode assumir um papel determinante na realização do processo mobilizatório para o PEP, seja pelo suporte técnico que pode oferecer, seja pela credibilidade emprestada por ela a este processo enquanto uma entidade pretensamente “neutra”. Naturalmente que essas noções são passíveis de várias ponderações. Ao se iniciar um trabalho estratégico e participativo

não se pode desconhecer a realidade em que o município está inserido, pois a mobilização e o planejamento dependem da identificação da realidade e das condições/oportunidades existentes no local a fim de se definir ações coerentes com o contexto. Sugere-se, portanto, a realização de um pré-diagnóstico ou diagnóstico estratégico do município como instrumento da equipe para o conhecimento do município e a definição de ações mobilizatórias. É importante que a equipe de mobilização discuta a motivação necessária para a mobilização da população em geral, das entidades organizadas e das lideranças políticas e comunitárias. Segue-se o estabelecimento de estratégias de mobilização de acordo com a realidade local, para cada segmento social, de acordo com o nível de participação pretendida. Isto é, à população em geral fornecer os esclarecimentos necessários ao entendimento do processo de PEP e seus objetivos. Às lideranças e aos representantes das entidades organizadas, estas informações devem ser mais detalhadas, incluindo metodologias, relatos de outras experiências etc.

- finalmente, é preciso estabelecer, de comum acordo, a avaliação do processo de mobilização, objetivando sua continuidade, tanto no planejamento, quanto na implementação.

Não é demais lembrar que as sugestões apresentadas para a mobilização não têm a intenção de ser um modelo. Constituem-se como indicativos a serem considerados na metodologia do PEP.

O estado autoritário tem se perpetuado na desarticulação e na desmobilização dos movimentos organizados da sociedade civil. É a partir desta compreensão que a ação mobilizatória deve ser entendida como uma forma de se contrapor a esta estrutura de “mobilização” individualista que tem predominado, fundada nas relações de compadrio, clientelistas, e mesmo nas relações de mercado.

Os problemas empíricos observados no PEP junto aos municípios analisados têm pontos comuns com outras experiências de planejamento participativo apresentadas no decorrer deste trabalho, demonstrando ser este, mantidas suas especificidades, um limite da realidade do país e não só dos municípios analisados. No que se refere ao objeto de estudo da presente pesquisa, pode-se dizer que não basta a abertura de canais de participação para que a população tome ou faça parte de programas participativos, tornando-se necessária a mobilização para o planejamento, tendo em vista reverter o quadro de desmobilização e de atomização a que a população foi levada e o descrédito em relação ao setor público.

Porém, os limites de ordem política ou metodológica impostos às iniciativas mobilizatórias em uma sociedade predominantemente autoritária tornam de grande importância a criação de novos canais que ampliem os níveis de participação popular, pelo menos, como meio de constatação dos limites destas experiências e de possíveis medidas para a superação dos mesmos. É claro que, nestes casos, é grande o risco de se criar um desgaste da ideia de participação e dos instrumentos que se propõem a viabilizá-la, à medida em que os resultados concretos não sejam constatados e seu significado não seja avaliado junto aos sujeitos envolvidos, como foi o caso, marcadamente, do PEP em Santo Amaro da Imperatriz.

Mesmo no caso do município de Palhoça, onde se observou um maior grau de resultados propositivos derivados do PEP, verificou-se que as questões estratégicas que mais avançaram foram aquelas que iam ao encontro dos interesses imediatos do poder executivo, não indicando, portanto, qualquer avanço concreto no nível de organização de participação e mobilização da sociedade civil durante o processo de implementação do planejamento.

Portanto, o PEP realizado nos municípios acima citados, apresentou uma diferenciação em sua preparação, formulação e implementação, posto que, se em sua formulação ele apresentou-se, embora de forma limitada, como uma maneira inovadora de planejar, a incipiente mobilização no processo de planejamento, a falta

de implementação das ações, bem como, pelo fato das raras ações implementadas não contarem com a efetiva mobilização e participação da população, levaram-no a caracterizar-se mais como um levantamento de dados destes municípios, feito de forma tradicional, do que propriamente uma experiência democrática e participativa de planejamento.

Não se tem a ingenuidade de pensar que a mobilização seja capaz de resolver os conflitos que se manifestam na esfera local. Importa, contudo, demarcar o caráter político-pedagógico positivo implícito ao processo mobilizatório, dado que este pode permitir a explicitação de interesses conflitantes e as várias formas de neutralizar e “engavetar” o PEP. O desafio que se coloca na administração desses conflitos políticos, econômicos, financeiros, ou mesmo pessoais, é a produção de um consenso em torno da importância da participação no PEP.

Não obstante os obstáculos postos por uma cultura política autoritária e pelos limites metodológicos do PEP, a pesquisa produziu indicativos para se afirmar que a operacionalização de um processo de mobilização produz uma participação mais representativa, legítima e efetiva.

A mobilização não é um fim em si mesma. Como um processo educativo que permeia todo o trabalho de planejamento, ela tem compromisso com a implementação do planejamento e a organização social daí decorrente. Assim, pode-se inferir que a mobilização levada a efeito antes do PEP e durante, bem como o trabalho de PEP desenvolvido, propiciam elementos para que a conscientização da população se processe, favorecendo, assim, a implementação do planejamento.

Urge reafirmar a importância da mobilização como uma frente de trabalho essencial para a superação dos limites de ordem estrutural das iniciativas democráticas, que requerem ações coletivas e organizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. 172 p.
- ALVES, Vicente Rosa. **A efetividade na gestão do meio ambiente: o caso do município de Florianópolis**. Florianópolis: UFSC, 1995. (Dissertação - Mestrado em Administração – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC). 212 p.
- ANSOFF, H. I. & McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- BANFIELD, Edward C. Ends and means in planning. In: MAILICK, S. & VAN NESC E. H. (org.) **Concepts and issues in administrative behavior**. Prentice Hall. Tradução de Joel Souto-Maior. Englewood, Cliffs, N. J., 1959. (Mimeo) p. 1 – 11.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988. 180 p.
- BENN, A. E. **Dicionário de administração**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1964. 241p.
- BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Motivação**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1993. 139 p.
- BIERRENBACH, Maria Inês Rocha de Sousa. **Política e planejamento social**. São Paulo: Cortêz, 1981. 121p.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Trad. João Ferreira. 7.ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. 1, 1986, 1995, 1997.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos). 84 p.
- BRASILEIRO, Ana Maria. Serviços básicos para áreas urbanas. **Revista de Serviço Público**, v. III, n.1, jan./mar. 1983: p. 89 – 94.
- BRUYNE, Paul de et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1982. 251 p.
- BRIGHENTI, Agenor. **Metodologia para um processo de planejamento participativo**. São Paulo: Paulinas, 1988.

BRYSON, John M. **Planejamento estratégico**: abordagem de Bryson para organizações públicas e sem fins-lucrativos. Trad. Prof. Dr. Joel Souto-Maior, 1989. (Mimeo). p. 1-24.

_____. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. São Francisco, Califórnia: Jossey-Bass, 1988. 331p.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Gestão municipal, cidadania e participação popular. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.13, dez. 1992. p. 5 – 26.

CARVALHO, Horácio Martins de. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1978. 176 p.

CASTRO, Luis M. Mota de. Planejamento estratégico. In: FINGER, Almeri (Org.). **Universidade: organização, planejamento e gestão**. Florianópolis: OEA/UFSC, 1988. p. 33 – 52.

CASTRO, Miguel Angel Osório. **Gestão Municipal Participativa (GMP)**: pedagogia para a participação popular. Recife: SUDENE, 1989. 53 p.

CERRONI, Umberto. **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

CHANLAT, Jean-François (Coord.). **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. Tradução de Arakcy Martins Rodrigues et al. São Paulo: Atlas, v. 1, 1993. 205 p.

_____. **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. Tradução de Arakcy Martins Rodrigues et al. São Paulo: Atlas, v. 2, 1993. 285 p.

CORNELY, Seno A. **Serviço social**: planejamento e participação comunitária. São Paulo: Cortez & Moraes, 1976. 148 p.

_____. Subsídios sobre planejamento participativo. **Revista Brasileira de Planejamento**, n. 7, abr. 1978. p. 20 – 6.

COTLER, Júlio (Org.). **Para afirmar la democracia**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984. 99 p.

DALMÁS, Ângelo. **Planejamento participativo na escola**: elaboração, acompanhamento e avaliação. Petrópolis: Vozes, 1994. 142 p.

- DANTAS, José da Costa. **Alienação e participação**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, abr./jun. 1988. p. 30 – 51.
- DEMÉTRIO, Nilsa Maria. **Política social, participação e municipalização**: o caso de Laguna. Porto Alegre: PUC – RS, 1988 (Dissertação – Mestrado – Pontifícia Universidade Católica – RS).
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- _____. Riscos e desafios dos processos participativos. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 3, n. 1, jan./jun. 1987.
- DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao planejamento municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 07 – 99.
- DUARTE, Laura Maria Schneider. **Isto não se aprende na Escola**. Petrópolis: Vozes, 1983.
- DRUCKER, Peter F. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1984. 713p.
- FALCÃO, Maria do Carmo & SPOSATTI, Aldaiza. **Assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. [s.l.]: Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA), 1990. (Mimeo.). p. 13 – 34.
- FEIGENBAUM, A.V. **Controle de Qualidade Total**. São Paulo: Markron Books, 1994. 205 p.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. [19--].
- FERREIRA, Francisco de Paula. Mobilização. In: **Dicionário de Bem-Estar Social**: com um glossário inglês-português das palavras dicionarizadas. São Paulo: Cortez, 1982. 220 p.
- FEUERSTEIN, Marie Thérèze. **A avaliação**. São Paulo: Paulinas, 1986.
- FISCHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 183, abr./jun. 1987. P. 18 – 35.
- FRITSCH, Rosângela. **Planejamento estratégico**: um instrumento de intervenção. Porto Alegre: Dacasa, 1996. 96 p.
- GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 1986. 105 p.

-
- _____. **A prática do planejamento educativo na educação.** Porto Alegre: UFRGS, 1991.
- GARVIN, D. A. **Gerenciamento da Qualidade: a visão estratégica e competitiva.** Rio de Janeiro: Quality Mark, 1992.
- GONDIM, Linda M.; SOUTO-MAIOR, Joel. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e planejamento democráticos. In: XIV Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. **Anais** Florianópolis. ENANPAD, 1990. p. 161 – 172.
- _____. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos. **Revista de Administração Pública.** Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, jul./set. v. 26, n. 3, 1992. p. 140 – 51.
- GONDIM, Linda M. Dilemas da participação comunitária. **Revista de Administração Municipal,** Rio de Janeiro, v. 35, n. 187, abr./jun., 1988. p. 6 – 17.
- _____. **Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana:** tendências, possibilidades e limitações. In: III ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. v. 3, 1989, São Paulo, Águas de São Pedro: ANDUR, 1989. (Mimeo).
- _____. **A participação popular na elaboração do plano diretor:** aspectos operacionais. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. (Mimeo).
- GUIMARÃES, R. P. Participación comunitaria, esta y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo. **Revista Interamericana de Planificación,** v. 21, n. 83, dez/, 1987. p. 5 – 33.
- HALL, Richard H. **Organizações:** estrutura e processo. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984. 260 p.
- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. 316 p.
- JURAN, Joseph. M. **Controle da Qualidade.** São Paulo, Makron, 1991.
- KRUG, Jorge Gilberto. **O seminário como instrumento de desenvolvimento e organização de comunidade.** Caxias do Sul: Grafosul / Universidade de Caxias do Sul, Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes, 1978. (Coleção Ciclo). 138 p.
- _____. **A mobilização comunitária:** presença dos seminários de desenvolvimento de comunidade. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1984. 198 p.

-
- _____. **A mobilização comunitária:** presença dos seminários de desenvolvimento de comunidade. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1984. 198 p.
- _____. **A mobilização comunitária no Rio Grande do Sul. Presença dos Seminários de Desenvolvimento de Comunidade.** Porto Alegre: PUC, 1980. (Dissertação – Mestrado – Pontifícia Universidade Católica – RS).
- LINDBLOM, Charles. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review.** [s. l]. v. 19, n. 2, 1959. p. 79 – 88.
- LORDELLO DE MELLO, D. Redação pública: informação e participação popular. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 34, n. 185, out./dez. 1987. p. 6 – 10.
- LUDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. **A pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. 99 p.
- MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente:** planejamento, antigoverno e governo. Recife: Litteris, 1989. 201 p.
- _____. **Método Altadir de Planificación Popular.** Escola 7 de outubro. 1992. (Mimeo). 18 p.
- _____. **Planificação, liberdade e conflito.** Caracas, Venezuela: Miguel Angel Garcia e Hijo, 1989. Zu 771 p.
- _____. **Política, planejamento & governo.** Tomo I. 2ª ed. Brasília: IPEA, 1996. (Série IPEA).
- _____. **Política, Planificación y Gobierno.** Caracas, Venezuela: Miguel Angel Garcia e Hijo, 1989. Zu. 771 p.
- MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **Avaliação do processo orçamentário com participação popular da Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC no período de 1986 a 1988.** Florianópolis: UFSC, 1990. (Dissertação – Mestrado em Administração – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC). 175 p.
- MOURA, Gilnei Luiz. **Planejamento Estratégico e Planejamento Participativo na Gestão Municipal:** o caso do Município de Porto Alegre – Gestão 1989-1993. Florianópolis: UFSC, 1995. (Dissertação – Mestrado em Administração – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC). 194 p.
- MURRAY, Edward J. **Motivação e emoção.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 175 p.

-
- NUNES, Antonieta de Aguiar. A nomenclatura diferenciada dos trabalhos em comunidade. **Revista de Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, v 2, n. 4, dez., 1980. p. 101 – 17.
- OLIVEIRA, Dauraci de S. **Planejamento municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 1989. 44p.
- OLIVEIRA, Mara L. de. Federalismo democrático, tarefa para os anos 80. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, out./dez., 1985. p. 46 – 55.
- OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 16, n. 1, jan./mar., 1982. p. 17 – 60.
- PRATES, Antônio A. P. & ANDRADE, Luiz A. Gama de. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 19, n. 2, abr./jun., 1985. p. 132 – 152.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Tradução de Mary Cardoso. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989. 209 p.
- RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 1, jan./mar., 1993. p. 28 – 46.
- SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Plano Municipal de Desenvolvimento em Urupema – SC, no período de 1989 a 1994**: um estudo de caso de um Planejamento Participativo para o Desenvolvimento Sustentável. Florianópolis: UFSC, 1994. (Dissertação – Mestrado em Administração – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC). 151 p.
- SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas - SP: Autores Associados, 1995. (Coleção Educação Contemporânea). 209 p.
- SANDERSON, D. & POLLSON, R. **A comunidade e a organização da comunidade**. [s. l.], [19-]. (Mimeo). p. 21 – 3.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Ática, v. 1., 1994. 336 p. (Coleção Série Fundamentos 104).
- _____. **A teoria da democracia revisitada**: as questões clássicas. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Ática, v. 2., 1994. (Coleção Série Fundamentos 104). 351p.

-
- SILVA, Benedicto. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986. 771p.
- SOUTO MAIOR, Joel. **Design de arranjos institucionais de decisões públicas**. Florianópolis: UFSC, 1989. (Encontro Temático de Pesquisa) (Mimeo). p. 23–24.
- _____. **Estratégias para o Planejamento do Desenvolvimento Local Sustentado – PEP**. Florianópolis, CPGA/UFSC, 1996. (Trabalho apresentado para Concurso Público a professor titular). 55 p.
- _____. **Microregionalização do planejamento na Paraíba**. João Pessoa: Gabinete do Planejamento e Ação Governamental, 1988. 76 p.
- _____. Pesquisa em administração: em defesa do estudo de caso. **Revista de Administração de Empresa**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 24, n. 4, out./dez., 1984. p. 146 - 049.
- _____. Planejamento Estratégico: uma abordagem para o setor público municipal. **Jornal dos Municípios**, Florianópolis, n. 2, jul., 1991. p. 10.
- _____. **Planejamento Estratégico Participativo (PEP): uma abordagem para os municípios**. Florianópolis, 1994. (Mimeo). p. 1 – 14.
- _____. **Teoria da racionalidade na administração e na economia**. Série Documentos para Estudos. UFP: CMA, 1988: b.
- TAVARES, MC. **Planejamento estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial**. São Paulo: Harbra, 1991.
- TRISTÃO, Gilberto. Dificuldades na democratização do orçamento público. **Revista da Informação Legislativa**, v. 26, n. 104, out./dez. 1989. p. 121 – 130.
- _____. **Planejamento: enfoque tridimensional**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978. 78 p.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.
- VASCONCELOS FILHO, Paulo & MACHADO, Antônio de M. Vieira. **Planejamento estratégico: formulação, implementação e controle**. São Paulo: LTC, 1982. 181p.
- VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Planejamento Participativo na Escola**: São Paulo: E.P.U., 1986.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **Porque democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.
133 p.

WILSON, Ian. **The state of strategic planning: What went wrong ? What goes right ?** Technological forecasting and social change. n. 37, p. 103 – 110, 1990.

ANEXOS

**ANEXO 01 - Relatório do Planejamento Estratégico
Participativo do município de Palhoça/SC**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - U.F.S.C.
Curso de Pós-Graduação em Administração
POLIS - Núcleo de Assessoria e Pesquisa em Políticas Públicas

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
e PARTICIPATIVO do MUNICÍPIO
de PALHOÇA - S.C.

Equipe:

Joel Souto-Maior - Coordenador
Carlos Alberto Cioce Sampaio
Cláudio Cherem de Abreu
Daniel José da Silva
Gilnei Luiz de Moura
José Garcia Leal Filho
José Varela Donato
Lauri Basso
Nédio Antonio Kichel
Oklinger Mantovaneli Júnior
Rosana Duarte Carvalho Zimmermann
Vicente Rosa Alves

Florianópolis, 04 de junho de 1993.

APRESENTAÇÃO

O presente **RELATÓRIO DO PLANO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA** se constitui no coroamento de um esforço comum, da Equipe POLISUL da Universidade Federal de Santa Catarina - sob a coordenação do Professor Doutor Joel Souto-Maior Filho, do curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC - com a participação dos Secretários, Diretores, Assessores, e Funcionários da Prefeitura, além de pessoas representativas dos vários segmentos da coletividade palhocense.

As reuniões de trabalho realizaram-se no período de 03/04/93 a 12/05/93, em etapas progressivas, com a inovação de estratégias com a participação comunitária.

Ao consignar o nosso reconhecimento à Equipe da UFSC e aos demais participantes do evento, espero poder contar com a colaboração de todos para a concretização dos ideais contidos em nosso Plano.

Palhoça, junho de 1993

REINALDO WEINGARTNER
Prefeito Municipal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1. HISTÓRICO.....	7
2. MANDATO.....	9
3. GRUPOS DE INFLUÊNCIA.....	10
4. DEFINIÇÃO DA MISSÃO.....	10
5. AMBIENTE EXTERNO.....	12
6. AMBIENTE INTERNO.....	13
7. QUESTÕES ESTRATÉGICAS.....	16
8. AÇÕES ESTRATÉGICAS.....	18
ANEXOS.....	28

INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu de um contato do Polis/UFSC com a Prefeitura do Município de Palhoça, com o objetivo de oferecer a execução de um planejamento estratégico e participativo para o Município. A proposta foi inicialmente apresentada pelo Professor Joel Souto-Maior, Coordenador do POLIS/UFSC em reunião realizada na Prefeitura Municipal, com a presença do Prefeito, Sr. Reinaldo Weingartener e de seus secretários e assessores. Assumida a proposta, programou-se o 1o. WORKSHOP DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICOS do Município de Palhoça, desenvolvido entre 3 de abril a 12 de maio de 1993, conforme a programação abaixo.

Dentro deste enfoque desenvolveu-se um programa englobando todos os passos de um planejamento estratégico e participativo, adotando-se uma metodologia desenvolvida por BRYSON (1989) para organizações públicas e sem fins lucrativos e adaptada por SOUTO-MAIOR (1991) sob a forma de Planejamento Estratégico e Participativo (PEP), conforme demonstrada na figura no. 1.

A seguir apresentamos o Programa do Workshop, sua estrutura e uma descrição das etapas ocorridas neste programa. As informações necessárias à realização deste trabalho foram obtidas através de participação direta de membros da Prefeitura e Comunidade de Palhoça. Encontra-se no ANEXO I a carta convite e a relação dos participantes.

Programa do
1o. Workshop de Planejamento e Administração Estratégicos

Sábado, 03 de abril de 1993 (manhã e tarde):

- abertura pelo Sr. Reinaldo Weingartener
- palestra sobre Planejamento Estratégico e Participativo pelo professor Joel Souto-Maior
- Resgate da História do Município
- Identificação do Mandato do Município
- Identificação dos Grupos de Influência
- Levantamento de suas Expectativas
- Definição da Missão

Domingo, 04 de abril de 1993 (manhã e tarde)

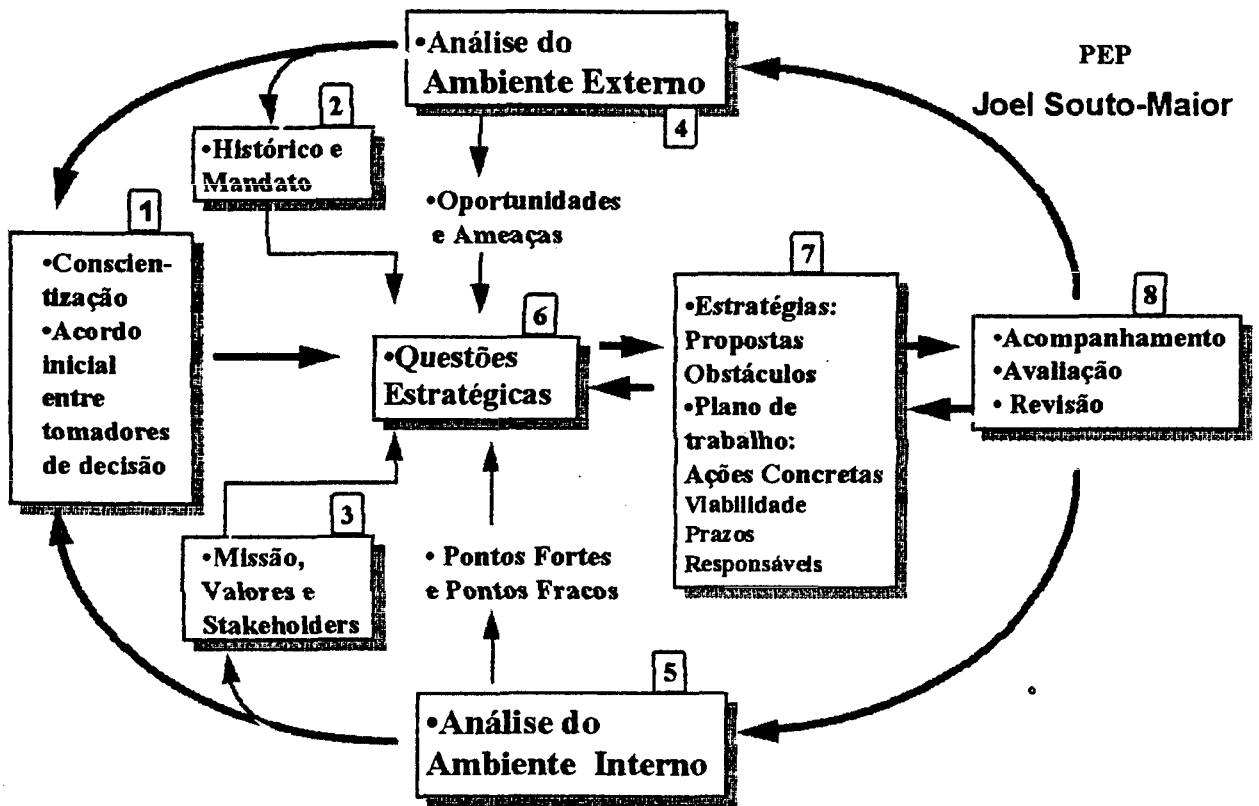
- Identificação e Priorização das Oportunidades Externas
- Identificação e Priorização das Ameaças Externas
- Identificação e Priorização dos Pontos Fortes do ambiente interno
- Identificação e Priorização dos Pontos Fracos do ambiente interno
- Identificação das Questões Estratégicas

Sábado, 17 de abril de 1993 (manhã e tarde)

- Revisão das Questões Estratégicas
- Levantamento de propostas para resolver as Questões Estratégicas
- Identificação e Priorização dos Obstáculos às Propostas
- Formulação de Ações de Curto Prazo com indicação de responsáveis

Quarta-Feira, 12 de maio de 1993 (noite)

- Revisão das Ações de Curto Prazo
- Formulação de Ações de Médio e Longo Prazos
- Sugestões para a continuidade do processo de administração estratégica



PEP
Joel Souto-Maior

PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

1. HISTÓRICO

A metodologia de Planejamento Estratégico e Participativo inicia-se pelo resgate da história da organização para a qual se está fazendo o planejamento, de forma a definir um ponto de partida que seja conhecido das pessoas participantes do processo.

Neste contexto, é fundamental a uma equipe de planejamento estratégico e participativo, a nível municipal, que ela saiba dos principais fatos passados e presentes, bem como das expectativas do município, sobre o qual incidirá o planejamento.

Com esta finalidade, para facilitar o processo, os participantes do Workshop foram divididos em três grupos de nove pessoas. Cada grupo procurou levantar o histórico do Município com base nas seguintes questões:

- 1a.) Na sua opinião, quais os principais aspectos da evolução histórica do Município de Palhoça ?
- 2a.) Como você analisa a situação atual do Município, com relação aos aspectos que você identificou na pergunta anterior ?
- 3a.) Em que direção, ao seu ver, o Município está caminhando, quanto aos aspectos identificados.

Cada uma dessas perguntas procura determinar o Passado, o Presente e o Futuro do Município, a partir da percepção dos participantes do Workshop.

A seguir apresenta-se uma síntese deste resgate histórico, baseado nos resultados obtidos junto aos trabalhos de cada grupo, que estão discriminados no ANEXO II.

Os principais eventos na evolução do Município de Palhoça, apontados pelos participantes, foram: a diminuição da importância de Palhoça como entreposto comercial em decorrência da primeira ligação ilha-continente, através da ponte Hercílio Luz; a construção da BR 101; a imigração e ocupação não planejada do território; um desenvolvimento marcado pelas atividades de pesca e agricultura; a emancipação política, obtida nos últimos anos, permitiu uma maior oferta de serviços públicos, tais como telefonia, água, luz, etc; elevado crescimento populacional e de indústrias, fato considerado positivo, apesar da falta de infraestrutura para atender as necessidades públicas; destacou-se uma maior participação na administração pública e o potencial turístico do município; por fim foi levantado que as políticas externas dos governos federal e estadual favoreceram uma maior concentração de renda e poder a nível local.

Os principais aspectos da situação atual do município levantados pelos participantes foram os seguintes: caracterização do município como cidade dormitório e a crescente favelização de sua periferia; falta de uma infraestrutura para o desenvolvimento do turismo; ocupação de áreas agrícolas e degradação do meio ambiente; ausência de atividades culturais e perda de sua identidade; falta de uma malha viária que valorize o centro do município; descapitalização e decadência das atividades de pesca e agricultura; crescimento de micro empresas, surgimento da área industrial e exploração do turismo; uma maior estruturação dos serviços de saúde e uma descentralização da máquina administrativa da prefeitura; e finalmente a BR 101, atualmente é vista como um problema separando a cidade em duas.

Com respeito ao futuro do município os participantes apontaram as seguintes tendências: agravamento dos problemas causados pelas BRs 101 e 282; aumento do favelamento e decadência do centro da cidade; continuidade dos problemas das cheias e agravamento dos problemas de saneamento; agricultura e pesca cedendo espaço para o turismo e urbanização; crescimento da industrialização principalmente através de pequenas empresas; utilização do planejamento como instrumento de

melhor ocupação do território; transformação do município de "cidade dormitório" para um município de vida própria.

2. MANDATO

Este passo tem como objetivo delimitar as atribuições e competências da Prefeitura do Município de Palhoça, bem como o melhor espaço de atuação possível da Prefeitura, a partir de leis, normas, regulamentos e tradições.

A clarificação do mandato é de grande importância para a Prefeitura e especialmente para o processo de planejamento, à medida que contribui para a compreensão da organização e dos seus limites, por parte de todos os interessados, e principalmente por parte daqueles que assumem a responsabilidade direta de sua gestão. Pesquisas indicam que o melhor entendimento do mandato contribui para a consecução dos objetivos priorizados.

Para clarificação do mandato da Prefeitura de Palhoça, utilizou-se, basicamente, dos dispositivos constantes da Lei Orgânica do Município. As atribuições que fazem parte do mandato, seja de competência privativa, seja de competência comum, foram determinadas considerando-se o grau em que o desempenho dessas atribuições possam contribuir para o atendimento das necessidades econômico-sociais do Município.

Assim sendo, chegou-se ao consenso de que os artigos 12 e 13 da Lei Orgânica constituem a essência do mandato da Prefeitura de Palhoça, os quais estão apresentados a seguir:

Art. 12 - Ao município compete prover tudo o quanto diga respeito ao seu peculiar interesse, cabendo-lhe em especial, privativamente as seguintes atribuições:

- a) elaborar o plano diretor;
- b) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação prioritária, fundamental e pré-escolar;
- c) executar as obras de abertura, pavimentação e conservação de ruas, drenagem pluvial, construção e conservação de estradas vicinais, edificação e conservação de prédios públicos.

Art. 13 - É da competência comum do município, da União e do Estado, observada a lei complementar federal, em especial:

- a) proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- b) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização e promover a integração social dos setores desfavorecidos.

3. GRUPOS DE INFLUÊNCIA

Os grupos de influência, também chamados de "stakeholders", são definidos como qualquer pessoa, grupo, ou organização que pode, exigir atenção, recursos ou resultados do município de Palhoça, ou são afetados por estes resultados. No tocante ao governo municipal tem-se como exemplo de grupos de influência os cidadãos em geral, os contribuintes, os usuários de serviços públicos, os dirigentes, empregados, sindicatos, grupos de interesses, partidos políticos, a comunidade financeira e comercial e outros níveis de governo.

A importância da determinação destes grupos, bem como de seus anseios, no processo de planejamento, possibilita alcançar-se uma dinâmica de planejamento mais representativo, democrático, facilitando assim a determinação das necessidades do município. Desta forma, os grupos de interesses foram identificados a partir da discussão e concordância dos participantes, e os resultados encontram-se no ANEXO III.

4 - DEFINIÇÃO DA MISSÃO

A missão" expressa a razão de ser da organização, ou seja, a definição dos propósitos maiores da Prefeitura. Dessa forma, buscou-se atingir os seguintes objetivos, que compõem o conteúdo da missão da Prefeitura:

- a) caracterizar o município de Palhoça nos contextos político, econômico e social;
- b) identificar a filosofia e os valores fundamentais da sociedade de Palhoça, os quais deverão nortear a administração da Prefeitura;

- c) identificar as necessidades sociais e políticas a serem atendidas pelo município;
- d) identificar o que a Prefeitura deve fazer para a satisfação daquelas necessidades.

A definição da missão, adiante apresentada, foi consolidada com base nas respostas dadas pelos grupos (ANEXO IV) a quatro questões:

- 1.) O que é o município de Palhoça ?
- 2.) O que caracteriza o município de Palhoça e o que o diferencia dos demais municípios catarinenses ?
- 3.) Quais os valores mais importantes para a sociedade e o município de Palhoça ?
- 4.) Qual a finalidade maior do governo municipal de Palhoça ?

MISSÃO

Palhoça é um município litorâneo, localizado na grande Florianópolis, com área territorial de 361 km² e uma população de aproximadamente 70.000 habitantes, em crescente expansão devido ao fluxo migratório.

Caracteriza-se por suas riquezas naturais, como a Serra do Tabuleiro, fontes hidrominerais, rios e extensos mangues e praias balneárias; por uma população étnica e culturalmente diversificada, uma economia em acentuada expansão, baseada na produção de hortifrutigranjeiros e na pequena e média indústria, destacando-se os ramos cerâmico e moveleiro, instalados principalmente no Distrito Industrial, às margens da BR 101, que corta toda a extensão do município no sentido norte-sul.

São valores fundamentais do município: a família, a religiosidade, a simplicidade, a hospitalidade, o respeito a aplicação e cumprimento das leis, a convivência humanitária, a mobilização comunitária e a participação e integração entre o governo e os diversos segmentos da comunidade.

O Governo Municipal tem como finalidade a correta aplicação dos recursos públicos, procurando o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais, através do envolvimento dos munícipes em geral e dos diferentes segmentos comunitários organizados, a fim de propiciar melhores condições de vida à sua população.

5. AMBIENTE EXTERNO

Através da análise do ambiente externo, busca-se verificar os fatores que exercem profunda influência no Município de Palhoça, fatores estes que podem ser classificados em oportunidades e ameaças, sobre os quais o Município não tem controle.

As oportunidades de modo geral, podem ser conceituadas como "as circunstâncias, eventos, ou situações externas que dão a organização a chance de alcançar ou superar seus objetivos"(BOSEMAN et all, 1986); em contrapartida, e não menos importante que as oportunidades, há as ameaças ambientais, definidas como "as forças, fatores ou situações externas que potencialmente podem criar problemas e dificuldades para a organização, ou por em risco sua capacidade de alcançar seus objetivos"(BOSEMAN et all, 1986). Levantando-se o ambiente externo torna-se possível saber onde se está pisando, quais são os terrenos limpos e quais são os minados.

Assim sendo, a partir de discussões entre os grupos de planejamento foram levantadas várias oportunidades e ameaças (ANEXO V). Segue abaixo por grupo e ordem de priorização as oportunidades e ameaças que ocuparam um maior destaque:

OPORTUNIDADES PRIORIZADAS DOS TRÊS GRUPOS

- 1o. - melhoria da malha viária através da construção da rodovia inter-praias, conclusão da BR 282, e duplicação da BR 101
- 2o. - efetivação e ampliação do parque industrial existente
- 3o. - recursos externos para o município: PRODEM, PRODURB (CEF), SUS, PDM-BB, MBS, BID (ex. programa micro-bacias), MEC (Casa da Memória), FNDE.
- 4o. - recursos estadual e federal para projetos: infraestrutura urbana, micro-bacias, novas culturas (agropecuária)
- 5o. - condições favoráveis para a produção, comercialização e industrialização olerícola, e para a exploração e produção de frutos do mar
- 6o. - potencial turístico
- 7o. - implantação do pronto socorro
- 8o. - aprovação pelo CFE da implantação de faculdade particular
- 9o. - revisão constitucional e eleições 94: redistribuição dos recursos federais FPM, IPMF, maior autonomia municipal
- 10o. - instalações da FUCABEM - profissionalização de mão de obra
- 11o. - construção e irrigação comunitária na bacia do baixo cubatão

AMEAÇAS PRIORIZADAS DOS TRÊS GRUPOS

- 1o. - imigração desordenada (êxodo rural), propiciando o surgimento de favelas, especulação imobiliária (turismo), exploração populacional
- 2o. - degradação da natureza do município: mangues, SAIBRITA, pedreira no morro do Cambirela, praias, rios, COLIMPA, postos de gasolina, desmatamento, dunas
- 3o. - cheias e enchentes
- 4o. - descaso com a saúde, educação e agricultura por parte dos governos estadual e federal
- 5o. - morosidade e burocracia na tramitação dos projetos na esfera pública estadual e federal
- 6o. - governo Estado - represamento no passa-vinte (ponte); represamento do rio imaruí (adutoras CASAN); postes CELESC; transferência invasores - COHAB
- 7o. - projeto de municipalização dos serviços públicos (encargos) - educação, rodovia, agrícola
- 8o. - descontinuidade na transferência de recursos (ex. projeto de ampliação US)
- 9o. - diminuição alíquotas FPM
- 10o. - propagação do cólera
- 11o. - drogas, criminalidade e violência
- 12o. - instabilidade política do país
- 13o. - troca de ministro, inflação, planos econômicos, falta de apoio do governo no Congresso

6. AMBIENTE INTERNO

Na análise do ambiente interno, procura-se identificar os pontos fracos e os pontos fortes da Prefeitura e do Município, mediante a avaliação dos recursos internos (humanos, financeiros, materiais, etc), da estratégia presente (processo) e do desempenho histórico, em face do mandato e da missão do município estabelecidos.

Pontos fracos são os fatores ou carências internas do Município que dificultam ou impedem o alcance de sua missão. Os pontos fortes correspondem exatamente o contrário: são os fatores ou capacidades internas da Prefeitura que promovem ou facilitam o cumprimento de sua missão.

A consolidação dos pontos fracos e pontos fortes da Prefeitura foi efetivada com base nas respostas dos grupos a perguntas diretas sobre quais eram esses pontos (ANEXO VI). O passo seguinte foi a priorização dessas respostas, conforme é demonstrada a seguir.

PONTOS FRACOS PRIORIZADOS DOS 3 GRUPOS

1) POLÍTICOS

- 1o. - morosidade da Câmara de Vereadores na apreciação de projetos
- 2o. - falta de articulação política a nível estadual
- 3o. - politicagem e corrupção

2) ADMINISTRATIVOS

- 1o. - falta de maquinaria e veículos
- 2o. - falta de fiscalização do I.V.V.C.
- 3o. - falta de políticas agrícolas, pesqueira, turística e cultural
- 4o. - falta de planejamento da administração
- 5o. - desqualificação profissional e baixa remuneração dos servidores
- 6o. - carência de recursos para execução de projetos
- 7o. - ineficiência do sistema de arrecadação

3) ECONÔMICOS/SOCIAIS

- 1o. - insuficiente atendimento odontológico
- 2o. - falta de hospital no município
- 3o. - falta de saneamento básico
- 4o. - falta de parques públicos, hortos, áreas de esportes e de lazer
- 5o. - explosão demográfica: imigração, favelização, ocupação desordenada do solo, áreas verdes e áreas de reservas ecológicas

PONTOS FORTES PRIORIZADOS DOS 3 GRUPOS

1) POLÍTICOS

- 1o. - existência no município de grande número de entidades e organizações comunitárias, onde se destacam aquelas preocupadas com as crianças
- 2o. - a liderança do prefeito e o trabalho em equipe da atual administração
- 3o. - a integração da administração pública com a comunidade

2) ADMINISTRATIVOS

- 1o. - superávit da arrecadação sobre a folha de pagamento
- 2o. - crescimento da arrecadação municipal do ICMS
- 3o. - agilidade dos serviços de saúde e eficiência na coleta de lixo
- 4o. - capacidade de implantação de infra-estrutura do município

3) ECONÔMICO/SOCIAIS

- 1o. - implantação do parque industrial
- 2o. - vocação da mão-de-obra local para atividades: agrícolas, pecuárias, industriais e pesca
- 3o. - topografia e hidrografia favoráveis ao turismo; terras férteis e produtivas
- 4o. - diversidade dos recursos naturais
- 5o. - condições favoráveis para exploração de cultivos marinhos, piscicultura e agricultura diversificada.

7. QUESTÕES ESTRATÉGICAS

Todo trabalho feito até então: levantamento do histórico, mandato e grupos de influências, definição da missão, oportunidades, ameaças, pontos fracos e pontos fortes, tem como objetivo crucial fornecer dados que auxiliem a definição e posterior solução das questões estratégicas.

Questões estratégicas são entendidas como as questões de propósitos, políticas, programas, ações, decisões, e/ou alocação de recursos que identificam o que é uma organização, o que ela faz, e por que ela faz. Segundo BRYSON (1989), "as questões estratégicas, por definição, envolvem conflitos de um modo ou de outro. Os conflitos podem incluir fins (o que); meios (como); filosofia (por que); localização (onde); periodicidade (quando); e os grupos que podem ser afetados de maneiras vantajosas com a resolução das questões (quem). A fim de que as questões sejam levantadas e resolvidas efetivamente, a organização deve estar preparada para lidar com os conflitos quase inevitáveis que ocorrerão".

Quando se trata de questões estratégicas municipais, é bom ter-se claro que somente é considerada como sendo uma questão estratégica aquela sobre a qual a organização municipal pode fazer alguma coisa.

Em resumo, as questões estratégicas não somente são vitais, para que o município mantenha e melhore sua capacidade operacional, como também é a identificação delas que direciona o município para ações verdadeiramente importantes para a sua sobrevivência, prosperidade e efetividade.

Desta forma, chegou-se à definição de quatro questões estratégicas:

1 - Como aumentar as receitas do município ?

2 - Como resolver o problema do saneamento básico e suas implicações na saúde pública ? Como resolver o problema da destruição do meio-ambiente no município ?

3 - Como pode o município de Palhoça cumprir o seu mandato referente ao art.13 (Lei Orgânica Municipal), visando o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais, sendo um município receptor de muitos migrantes, aproveitando sua localização num entroncamento rodoviário, com potencial

turístico, buscando recursos das diferentes esferas governamentais, evitando assim a total favelização da cidade ?

4 - Como a administração vai atuar nas áreas de pesca, agricultura e meio-ambiente, considerando os entraves políticos, burocráticos e financeiros ?

A partir daí, dividiu-se a equipe em quatro grupos de acordo com a afinidade de cada indivíduo com as questões acima, e deu-se início ao processo de definição de estratégias (ANEXO VII), que se desenvolveu em cinco etapas:

A - Identificação de alternativas práticas, e visões ou sonhos para resolver as questões estratégicas;

B - Identificação dos obstáculos que podem prejudicar o alcance das alternativas levantadas;

C - Enumeração em grau de importância dos obstáculos levantados, através de um relacionamento direto entre obstáculos e alternativas;

D - Identificação dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários à consecução destas estratégias, bem como identificação dos grupos de influência (antagonistas, defensores, problemáticos e neutros que podem ser cooptados); e

E - Identificação de propostas para concepção ou realização das alternativas levantadas, seja diretamente ou indiretamente, vencendo obstáculos, o que foi chamado de ações de curto, médio e longo prazos.

Levantadas as ações de curto prazo (até um ano), definiu-se o (s) responsável (eis), o (s) colaborador (es) e o período de tempo necessário para a sua implementação. No caso das ações de médio e longo prazos (mais de um ano) definiu-se o período e a origem dos recursos (orçamentárias ou extra-orçamentárias) para sua implementação, como pode-se verificar no tópico 7.1.

8. AÇÕES ESTRATÉGICAS

1 - Como aumentar as receitas do município?

AÇÕES A CURTO PRAZO

AGILIZAR COBRANÇAS

1 - Negociar com os proprietários de loteamentos (balneários) em débito com a Prefeitura o pagamento de dívidas, mediante o compromisso de aplicação dos recursos nos próprios loteamentos.

Responsável: Dra. Marilane

Prazo: até final de 1993

2 - Agilizar a tramitação dos processos da Prefeitura, mediante: contato com o juiz, destinação de servidores para auxiliar o judiciário e credenciamento de oficiais de Justiça.

Responsável: Prefeito

Prazo: imediato

3 - Notificar imediatamente todos os contribuintes em atraso.

Responsável: Edson

Prazo: até final de 1993

4 - Atualizar o cadastro da Prefeitura, quando da realização de obra, e notificar todos os moradores em atraso; reunir a comunidade condicionando o início da obra ao pagamento dos impostos devidos.

Responsável: Zeli

Prazo: após o recadastramento imobiliário

5 - Intensificar o recolhimento dos impostos em atraso, aumentar o índice de emplacamento de veículos, reduzir a sonegação e conscientizar os contribuintes, mediante realização de uma campanha publicitária.

Responsável: Elcio (Chefe CODECOM)

Prazo: vem realizando

DINAMIZAR A FISCALIZAÇÃO

6 - Firmar convênio com a Secretaria da Fazenda do Estado para uma fiscalização conjunta com o CODECON.

Responsável: Elcio

Prazo: imediato

7 - Classificar os contribuintes cadastrados por bairro/rua, a fim de detectar as áreas mais "descobertas" pelo cadastro e nelas concentrar os recursos existentes para realizar o recadastramento.

Responsável: Zeli

Prazo: junho de 1994

MELHORAR SISTEMAS E RECURSOS

8 - Dotar a Prefeitura de um parque computacional à altura de suas necessidades, compreendendo equipamentos, sistemas e pessoal treinado, através de convênio com a UFSC/UDESC.

Responsável: Dr. Nereu

Prazo: longo prazo

9 - Promover o treinamento e reciclagem do pessoal da área, em articulação com a FECAM e Associação dos Municípios da Grande Florianópolis, Governo do Estado, IBAM, UFSC e UDESC.

Responsável: Luis Henrique

Prazo: em andamento

10 - Fazer um redimensionamento das necessidades de pessoal temporário, cujo excesso deverá ser substituído por profissionais especializados necessários (topógrafo, arquiteto) e bolsistas estagiários da UFSC, UDESC e ETFSC.

Responsável: Secretário da Educação

Prazo: julho de 1993

11 - Realizar o recadastramento imobiliário, comercial, industrial e setor de serviços.

Responsável: Zeli

Prazo: julho de 1994

12 - Otimizar o uso de veículos da Prefeitura, mediante criação de um sistema centralizado de administração para esse fim.

Responsável: Mauri

Prazo: Imediato

13 - Otimizar o uso dos espaços físicos (prédios e instalações), mediante elaboração e implantação de projeto de reorganização.

Responsável: Mauri

Prazo: abril de 1994

14 - Fazer uma revisão do código tributário do município, constituindo imediatamente uma equipe para fins de elaboração do projeto de lei a ser encaminhado à Câmara.

Responsável: Marilane e Paulo Vidal

Prazo: dezembro de 1993

15 - Preparar projeto de lei com vista à ampliação da isenção temporária de impostos das indústrias nascentes e para empreendimentos turísticos.

Responsável: Vilmar

Prazo: dezembro de 1993

2 - Como resolver o problema do saneamento básico e suas implicações na saúde pública ? Como resolver o problema da destruição do meio-ambiente no município ?

AÇÕES A CURTO PRAZO

1 - Conscientizar o governo municipal quanto às prioridades do município em relação ao saneamento básico, saúde e meio-ambiente visando um remanejamento de verbas utilizadas em outras áreas para atender estas prioridades.

Responsável: Valmor

Colaborador: Rita

Prazo: 15 dias

Sugestão:

a) promover eventos, como atividades culturais e científicas, para sensibilização de políticos e lideranças comunitárias quanto às questões relacionadas ao saneamento básico, saúde e meio-ambiente.

b) analisar o orçamento/93 para verificar/negociar possibilidades de remanejamento nas condições previstas em Lei.

2 - Adequar a estrutura administrativa municipal objetivando priorizar efetivamente os resultados do workshop quanto ao saneamento básico, saúde e meio-ambiente.

Responsável: Alcides

Colaborador: Ivone

Prazo: 1 mês

Sugestão:

- a) Elaborar e apresentar cronograma de atividades relacionadas ao saneamento básico, saúde e meio-ambiente, para coordenação das ações.
- b) Descrever as atribuições (mandatos) de cada órgão da administração municipal que se relacionem ao saneamento básico, saúde e meio-ambiente, revisando, se necessário, a Lei da Estrutura Administrativa Municipal e identificando e aperfeiçoando os mecanismos de ação integrada existente entre os órgãos.

3 - Circulação de demonstrativos periódicos relativos à execução orçamentária e financeira da Prefeitura com vistas a tornar mais transparente a alocação dos recursos e propiciar mecanismos de controle sobre a destinação de recursos ao saneamento, saúde e meio-ambiente.

Responsável: Valmor

Colaborador: Rita

Prazo: 1 semana

4 - Elaborar projetos de ampliação da rede de drenagem pluvial, projeto de lixeiras urbana e rural.

Responsável: Alcides

Colaborador: -

Prazo: até 28/04/93

Sugestão:

- a) Elaborar um primeiro projeto visando contratar engenheiro sanitário para suprir as necessidades da área de saneamento.
- b) Buscar apoio do Departamento de Engenharia Sanitária da UFSC, para assessoramento e melhoria do saneamento básico do município.

5 - Diagnosticar a realidade das comunidades em relação aos problemas do saneamento básico, saúde e meio-ambiente, desenvolvendo campanhas de esclarecimento à população. Utilizar, para isso, os meios de comunicação e a realização de reuniões com a comunidade.

Responsável: Rita

Colaborador: Grupo de Influência

Prazo: 1 mês

Sugestão:

- a) Elaborar programa municipal de educação ambiental e sanitária, visando conscientização das pessoas para preservação do meio-ambiente e para obtenção de um saneamento básico mais adequado (abastecimento de água,

drenagem urbana, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos, ou lixo) e o treinamento de pessoas para atuar como agentes junto às comunidades.

b) Elaborar projeto de educação ambiental para os agricultores da bacia do rio Cubatão

c) Elaborar projeto de sistema de macro-drenagem (bacias) para o município para evitar cheias

Prazo: 93

6 - Municipalização da "oficina de saneamento" com o objetivo de torná-la mais eficaz na melhoria de saneamento básico do município.

Responsável: Alcides

Colaborador: Yvone

Prazo: 1 semana

7 - Ampliação da população atendida por coleta de lixo

Prazo: 93

8 - Elaborar projeto de lixeiras urbana e rural

Prazo: 93

9 - Promover limpeza e manutenção de terrenos baldios

Prazo: 93

AÇÕES A LONGO PRAZO

1 - Elaboração de um projeto de esgoto sanitário para o município (urbano, rural e balneário) com estação de tratamento de esgoto e sumidouro domiciliar, buscando soluções integradas com a região metropolitana

R.E.O. (recursos extra-orçamentários)

Prazo: 94/95

2 - a) Construção de Usina de Tratamento

b) Coleta seletiva de resíduos sólidos

c) Reciclagem de lixo

d) Tratamento de resíduos sólidos

R.O. (recursos orçamentários) + R.E.O./94

- Incentivar instalação de empresas de reciclagem

a : R.E.O. Prazo: 94

b: R.O. Prazo: 94

- Buscar o apoio da UFSC/Engenharia sanitária para solução do problema

- Criação de um setor de saneamento para o estudo de alternativas e coordenação das ações

3 - Ampliar a rede de abastecimento de água urbana (30% das pessoas não atendidas)

R.E.O. Prazo: 94

a) Elaborar projeto para ampliação da rede de drenagem pluvial

R.E.O. (Governo Federal) - Prazo: 94

4 - Sistema eficiente de manutenção/segurança de boca de lobo

R.O. Prazo: 94

5 - Melhoria da coleta de lixo nos balneários do município durante a temporada

R.O. + R.E.O. Prazo: 94

3 - Como pode o município de Palhoça cumprir o seu mandato referente ao art. 13 (L.O.M.), visando o desenvolvimento econômico, redução das desigualdades sociais e aproveitamento do seu potencial turístico, sendo um município receptor de muitos migrantes, e em processo crescente de favelização ?

AÇÕES A CURTO PRAZO

AUMENTAR OS RECURSOS DISPONÍVEIS

1- Intensificar a fiscalização e agilizar a cobrança de tributos, tendo em vista a insuficiência de recursos e as deficiências da máquina arrecadadora do município.

2 - Redefinir os critérios de expedição de alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e setor de serviços.

COMBATER A FAVELIZAÇÃO

3 - Definir uma política habitacional para o município, com especial atenção para a fixação das normas de assentamento, devendo ser constituída uma comissão para estudar a problemática e elaborar um projeto de lei a ser enviado à Câmara.

4 - Vigilância sanitária

MELHORAR OS SISTEMAS E RECURSOS

5 - Estabelecer um sistema de dotação transparente de recursos financeiros e alçadas de decisão das Secretarias, de modo a permitir maior eficiência e eficácia nas ações.

6 - Estabelecer normas para a contratação de consultoria, de acordo com as necessidades da Prefeitura, no que se refere à elaboração de projetos.

7 - Otimizar o uso de veículos da Prefeitura.

AÇÕES A LONGO PRAZO

PLANO DIRETOR

1 - Manter e capacitar os fiscais já existentes e contratar novos fiscais competentes

R.O. Prazo: 12 meses

2 - Aquisição e manutenção de veículos

R.E.O. (Governo Federal) Prazo: 3 anos

3 - Contração de pesquisa referente a relação PDM x Realidade (viabilidades) observando-se a do PDM

R.E.O. Prazo: 2 anos

4 - Levantamento aerofotogramétrico atualizado do município

R.O. e R.E.O. Prazo: 1 ano

5 - Atualização e regulamentação de alguns itens do PDM

R.O. Prazo: 1 ano

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

6 - Evitar a favelização do município através de uma lei rígida que regule o assentamento e evite o aumento do número de barracos em áreas impróprias.

a) Manter no município a garantia de áreas futuras para a população de baixa renda

R.O. e R.E.O. Prazos: 94/95

b) Manter a organização comunitária supervisionada e coordenada, através de órgãos municipais;

R.O. Prazo: 8 meses

c) Criação do Conselho Regional de Habitação e Meio Ambiente para a grande Florianópolis

R.O. Prazo: 1 ano

d) Criação de Plano Integrado de Habitação para a grande Florianópolis *

R.O. Prazo: 1 ano

e) Criação de lei que venha gerar fundos para a habitação

R.O. Prazo 2 anos

7 - Elaboração de Políticas de Habitação (Agro-vilas/Loteamentos)

4 - Como a Administração vai atuar nas áreas de pesca, agricultura e meio-ambiente, considerando os entraves políticos, burocráticos e financeiros ?

AÇÕES A CURTO PRAZO

1 - MELHORAR A ADMINISTRAÇÃO

- Elaborar plano de trabalho na área de agricultura, pecuária e pesca
- Implementar a reforma administrativa
- Implantar a Secretaria de Agricultura
- Avaliar permanentemente a administração e a política de contratação de Pessoal
- Acompanhar a execução orçamentária
- Reinstalar a equipe de irrigação e drenagem agrícola
- Criar Conselhos Municipais de agricultura, pesca, turismo e meio-ambiente
- Implantar o Conselho de Desenvolvimento rural

2 - MELHORAR RELAÇÕES POLÍTICAS

- Realizar encontros para debater questões de interesse local e regional, com autoridades e políticas Estaduais e Federais
- Realizar encontros com administração de municípios vizinhos, para troca de experiências.

3 - AGROPECUÁRIA

- Implantar rede de irrigação comunitária do Baixo Rio da Guarda do Cubatão
- Implantar programa de melhoramento animal para aumento da produtividade do gado leiteiro
- Implantar programas de diversificação agrícola
- Implantar Feira Livre para produtores agrícolas
- Implantar Central de Abastecimento

4 - PESCA

- Incentivar formas associativas nas áreas de cultivo marinho
- Incentivar construção de depuradores comunitários de mexilhões
- Buscar linhas de crédito para reequipamento da frota pesqueira.

AÇÕES A LONGO PRAZO

1- Criação dos conselhos municipais para as áreas de agricultura, pesca, turismo e meio-ambiente, com amplo diagnóstico através da comunidade com (2) programas de capacitação/profissionalização de agricultores, pecuaristas e pescadores, (3) campanhas direcionais à conscientização da necessidade de preservação do meio-ambiente, de (4) divulgação do potencial turístico do município visando também a (5) revisão da legislação municipal sobre turismo e meio ambiente e (6) a contenção da invasão das praias e sua ocupação irregular

Recursos:

- (1) R.O. (SAA)
- (2) R.O. (Estado) e Orçamento
- (3) R.E.O. + R.O. (Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Banco Mundial)
- (4) R.E.O. (SANTUR, Iniciativa Privada) + R.O.
- (5) R.O.
- (6) R.O.

Prazos: imediato, 94 e 95

2 - (1) Programa municipal de melhoramento animal, (2) melhor aproveitamento da capacidade ociosa da usina de beneficiamento de leite, (3) diversificação de culturas com a introdução de novas culturas

Recursos:

(1) R.O. (SAA)

(2) R.O. (SAA/Cooperativa)

(3) R.O. (SAA/Iniciativa Privada)

Prazo: imediato (1) e (3) a médio prazo (2)

3 - (1) Construção de depuradores comunitários de mexilhões, (2) viabilização de linhas de crédito para reequipamento da frota pesqueira e (3) apoio às formas associativas nas áreas de cultivo marinho

Recursos:

(1) R.O. (SAA)

(2) R.O.

(3) R.O. (SAA)

Prazo: imediato

4 - Implantação imediata da rede de irrigação comunitária do baixo rio da Guarda

R.O. e R.E.O. (SENIR/BIRD)

5 - (1) Implantação do sistema viário das praias e da infra-estrutura e da (2) capacidade de hospedagem em casa particulares

Recursos:

(1) R.O. e R.E.O. (Comunidade e iniciativa privada)

(2) R.E.O.

Prazo para início: julho/93

6 - Criação de uma linha de coleta de lixo tóxico

R.O. Prazo: Agosto/93

7 - (1) Implantação de central de abastecimento de uma feira livre para os produtos agrícolas aos sábados de manhã

Recursos:

(1) R.O.

Prazo: imediato

8 - Criação de Patrulha Mecanizada

Recursos: MP Prazo: imediato

ANEXOS

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES DO I - WORKSHOP DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA

Nome	Profissão/Organização
Ari Leonel Filho	Chefe do Posto de Saúde - PMP
Alcides Milton da Silva	Secretário da Saúde - PMP
Amaro José da Silva Júnior	Presidente da C.M.E.
Arno Paganelli	Pastor da Igreja Evangélica Luterana
Carlos Eurico Augusto Germer	Extensionista Rural da EPAGRI
Célio José Medeiros	2o. Tenente Polícia Militar
Dilmon Duncke	Diretor de Obras e Urbanismo PMP
Edson João da Silva	Chefe Dívida Ativa da PMP
Elcio Luiz Schmitz	Chefe do CODECOM
Francisco Irineu Ferreira	Secretário da Educação - PMP
Francisco A. Veríssimo	Secretário da Cultura, Esporte e Turismo - PMP
Giovani Eduardo Adriano	Eng. Agrônomo - PMP
Gilberto Steinmetz	Diretor de Empresa de Esquadrias
de	Alumínio em Palhoça
Ivone Takeda	Enfermeira
Ivone Maria Perassa	Secretária Meio Ambiente - PMP
Jane M. S. Heebert	Extensionista - EPAGRI
José João Tavares Júnior	Médico Veterinário - EPAGRI
José da Silva Mattos	Diretor da Agricultura - PMP
Lino David Weiss	Presidente do Conselho de Cultura de Palhoça
Lúcia Silva Debiasi	Técnico em Contabilidade
Luiz Antonio Vidal	Coordenador de Educação - PMP
Luiz Henrique Moreira	Secretário de Assuntos Políticos - PMP
Marcelo Ghizoni	Engenheiro Eletricista
Marilane Koerich de Souza Nobre	Assessora Jurídica - PMP
Mauri Martins	Secretário de Obras - PMP
Milton Francisco de Quadros	Extensionista da Pesca - EPAGRI
Nelson Artur Schütz	Diretor de Escola
Nereu Celeste Ghizoni	Diretor Geral da Administração - PMP
Oswaldo Espindola Filho	Diretor Indústria e Comércio - PMP

Paulo Roberto Vidal
Reinaldo Weingartner
Rita de Cássia Claumann
Santino João Botelho
Simone Ivone Sumar
Wilmar Jahn
Valmor Silveira de Souza
Zeti Schlosser

Ex-prefeito de Palhoça
Prefeito do Município de Palhoça
Secretário do Desenv.Social - PMP
Diretor Financeiro - PMP
Assistente Social - PMP
Secretário da Ind.e Comércio - PMP
Secretário da Administração - PMP
Chefe do Cadastro - PMP

* PMP - Prefeitura Municipal de Palhoça
EPAGRI - Empresa Agrícola do Estado de Santa Catarina
CME - Conselho Municipal de Educação
CODECON - Conselho de Defesa do Consumidor

ANEXO II

HISTÓRICO:

1 - PASSADO

Principais eventos na evolucao do Município de Palhoça:

GRUPO 1

- construção da BR 101
- loteamentos (inchamento)
- diminuição de apoio à capital a partir da construção da ponte Hercílio Luz
- indústrias

GRUPO 2

- construção da BR 101
- falta de estrutura para atender as necessidades públicas
- concentração de renda e poder decorrentes de políticas externas(Gov.Federal e Estadual)
- emancipação política (vinda de órgãos do Estado-CASAN, etc)
- desenvolvimento baseado nas atividades de pesca e agricultura
- colonização, imigração e abertura de estradas.
- imigração e ocupação não planejada
- potencial turístico(água)

GRUPO 3

- com a construção da ponte Hercílio Luz, Palhoça perdeu seu caráter de entreposto comercial da região.
- elevado crescimento nos últimos anos. Houve evolução positiva
- houve modernização cultural em função da imigração recebida
- até década de 70, predomínio da pesca/agricultura
- tem havido maior participação, nos últimos anos, na administração pública.

2 - PRESENTE

Principais aspectos da situação atual:

GRUPO 1

- falta de infra-estrutura turística
- cidade dormitório
- degradação do meio ambiente
- BR 101, como problema atual
- ocupação de áreas agrícolas
- falta de atividade cultural
- falta de malha viária que valorize o centro do município
- problema social - favelas

GRUPO 2

- estruturação e desenvolvimento da área de saúde
- descentralização na máquina administrativa
- divisão de Palhoça pela BR 101
- município periférico (social, econômica e culturalmente)
- descapitalização e decadência das atividades de pesca e agricultura, pela expansão urbana
- surgimento da área industrial e exploração do turismo
- crescimento de micro empresas
- cidade dormitório (funcionário público)
- perda de identificação cultural
- falta de identificação do setor industrial predominante

GRUPO 3

- desenvolvimento da indústria/ comércio/ turismo tem estimulado a permanência no município de seus cidadãos
- problemas sociais do município acompanham a atual situação de crise do país, elevando-se espantosamente.
- pouca infra-estrutura

3 - FUTURO

Para onde caminha o futuro

GRUPO 1

- industrialização, principalmente com pequenas empresas
- turismo
- aumento de favelamento
- tendência a transportar problemas da capital para Palhoça
- decadência do centro da cidade e favelamento da periferia
- dificuldades de crescimento da produção agrícola à urbanização da área agrícola.

GRUPO 2

- início do planejamento contra o êxodo rural
- favelização e casas populares
- agravamento dos problemas causados pela BR 101 e 282
- expectativas de novas oportunidades de desenvolvimento (ex. Turismo)
- perda da autonomia
- suficiência de equipamentos e atendimento na área da saúde
- agricultura e pesca cedendo espaço para o turismo e urbanização
- tendência à continuidade dos problemas das cheias com suas implicações
- agravamento do problema de saneamento.

GRUPO 3

- tendência de Palhoça transformar-se de uma "cidade dormitório" para um Município com "vida própria".
- ainda não há aptidão clara que influencie nos rumos do município
- dificuldade com a formação/qualificação dos recursos humanos.

ANEXO III

GRUPOS DE INFLUÊNCIAS E EXPECTATIVAS

GRUPO 1

Grupos Identificados

1- Governo Federal

- LBA
- IBAMA
- INCRA
- PATRIMÔNIO DA UNIÃO
- INSS
- UFSC
- TELESC
- ELETROSUL
- MEC
- CBIA

2- Governo Estadual

- Escolas
- Polícia Militar, Civil
- CIDASC/EPAGRI
- FATMA
- UDESC
- DER
- CODECON
- CASAN
- CFLESC
- BESC/BADESC
- FUCABEM
- COHAB

3- Setor Privado

- Grandes empresas
- SESC/SENAI/SESI
- CDL
- Imobiliárias
- Meios de comunicação

4- Entidades Civis

- Igrejas
- CTG
- OAB
- Clubes
- Associações
- Grupos Ecológicos
- Partidos Políticos
- Conselhos Comunitários
- Grupos de Jovens, Idosos, Mães
- APP`s
- Sindicatos

Expectativas

1. Governo Federal

- prestação de contas
- condições, infra-estrutura e recursos (pessoal, prédios, terrenos)
- L. B.A
- Implantação de programas e políticas específicas (recursos escassos)
- IBAMA/ Patrimônio da União
- exigem o cumprimento de leis ambientais (o próprio órgão não cumpre a lei)

2. Governo Estadual

- prestação de contas
 - condições, infra-estrutura e recursos (pessoal, prédios, terrenos, pagamentos com despesa de água, luz, telefone, aluguel, combustível, materiais diversos)
- política de municipalização (sem verbas)

3. Setor Privado

- exige infra-estrutura
- incentivos
- prestação de serviços
- influência política

4. Entidades Civis

- prestação de serviço
- apoio técnico e financeiro e de recursos humanos e materiais
- liberdade de de ação e atuação
- exigem retorno dos impostos pagos
- transparência administrativa

Grupo 2

Grupos Identificados

- 1 - Partidos políticos
- 2 - governo federal e estadual
- 3 - conselhos comunitários e associação de bairros
- 4 - grupos econômicos
- 5 - igrejas
- 6 - sindicatos e associações de classe: funcionários públicos municipais, trabalhadores rurais, colônia de pescadores, CDL
- 7 - classes empresariais
- 8 - meios de comunicação
- 9 - eleitores
- 10 - escolas (professores)
- 11 - estudantes
- 12 - clubes esportivos e recreativos
- 13 - sem-terra e sem-casa
- 14 - desempregados
- 15 - índios
- 16 - grupos de jovens
- 17 - poderes judiciário e legislativo
- 18 - turistas
- 19 - órgãos de segurança
- 20 - donos de bares

EXPECTATIVAS

- 1 - bom desempenho de seus representantes para manter o poder nas diversas esferas
- 2 - melhor administração possível a fim de proporcionar maior arrecadação
- 3 - maior apoio da prefeitura no atendimento direto e indireto das necessidades de seus bairros, atendimento do maior número possível de seus pleitos
- 4 - menos impostos, subsídios, melhor infra-estrutura na área de suas empresas, intermediário nas negociações de seus interesses
- 5 - apoio em suas necessidades, justiça e equidade nas suas ações
- 6 - melhoria salarial, melhores condições de trabalho, auxílio no cumprimento das leis (fiscalização - óleo diesel, etc), FATMA
- 7 - idem - incentivo fiscal
- 8 - compra de espaço, divulgação da Prefeitura (Leis e Decretos), divulgação das ações e pretensões

- 9 - que todos sejam tratados indistintamente, que haja cumprimento das promessas de campanha, maior transparência para a sociedade, discussão das ações
- 10 - garantia da continuidade escolar e cumprimento da lei (25% para educação)
- 11 - melhor qualidade do ensino, cursos específicos, oportunidades de aperfeiçoamento, e condições mínimas para o estudo (bolsas, passe escolar)
- 12 - subvenções, apoio (ônibus, etc)
- 13 - terra, casa e comida e mínimas condições de sobrevivência
- 14 - oportunidades de emprego, interferência em várias esferas
- 15 - benefícios diversos e assistenciais, área de preserva, facilidade de vendas de seus produtos
- 16 - canal de comunicação entre o poder executivo e os jovens, promoções e shows (incentivos), transportes, espaços físicos para realização de seus eventos
- 17 - cumprimento das leis, apoio ao setor funcional, repasse de recursos em dia
- 18 - infra-estrutura, lazer e transporte coletivos
- 19 - apoio as suas necessidades
- 20 - apoio as suas promoções

Grupo 3

Grupos Identificados

- 1 - EPAGRI
- 2 - Igreja, Pastorais
- 3 - Municípes
- 4 - C.D.M.A.
- 5 - Indústria
- 6 - Sindicatos dos Trabalhadores
- 7 - Governo Federal
- 8 - APEC
- 9 - APAE
- 10 - Escolas
- 11 - CDL
- 12 - Índio
- 13 - Vereadores
- 14 - Movimento Ecológico

EXPECTATIVAS

- 1 - apoio, instalações e veículos
- 2 - maior acesso à Prefeitura, espaço para reuniões, AT (V)

- 3 - melhor sistema de saúde, regular limpeza de fossa, educação, obras de infra-estrutura geral, linhas de ônibus inter-bairros
- 4 - espaço físico, apoio financeiro
- 5 - incentivo fiscal, pólo industrial, infra-estrutura instalação
- 6 - patrulha mecanizada agrícola, parceria
- 7 - malhas viárias (urbana + vicinal)
- 8 - sede própria, melhorias, professores, material
- 9 - professores especializados, combustíveis, motorista, manutenção do prédio
- 10- professores, merendeiras, mão de obra, limpeza
- 11- linhas inter-bairros, valorização do comércio local, iluminação natalina pública
- 12 - demarcação de terras
- 13- projetos diversificados
- 14- demarcação dos mangues, preservação das dunas e Serra do Tabuleiro, tratamento de esgoto e de lixo (usina de reciclagem)

ANEXO IV

DEFINIÇÃO DA MISSÃO POR GRUPO

GRUPO 1

1- O QUE É O MUNICÍPIO DE PALHOÇA ?

- .município em processo de desenvolvimento e descoberta
- .formado por diversas etnias
- .situado em Santa Catarina com autonomia jurídica, administrativa e financeira
- .espaço onde vivem pessoas de diversas classes, interesses diversos comuns e contraditórios
- .vasta extensão litorânea de saneamento
- .costumes e tradições próprias

2- O QUE CARACTERIZA O MUNICÍPIO DE PALHOÇA E O QUE O DIFERENCIA DOS DEMAIS MUNICÍPIOS CATARINENSES ?

- .rápido crescimento populacional trazendo problemas e benefícios
- .situação geográfica
- .cultura própria
- .ocupação demográfica desordenada
- .história
- .tradição política
- .indústria cerâmica e moveleira
- .riquezas naturais: Serra do Tabuleiro, extensão litorânea, rios, fontes hidrominerais
- .relevo: montanhas e aluvião (frequência de cheias) com extensa área plana
- .proximidade com a capital
- .município dormitório
- .cortada totalmente pela BR 101

3- QUAIS OS VALORES MAIS IMPORTANTES PARA A SOCIEDADE E O MUNICÍPIO DE PALHOÇA ?

- .seriedade
- .simplicidade
- .humildade
- .transparência
- .respeito ao cumprimento e aplicação das leis
- .humanitário e acessível
- .probidade
- .trabalho
- .família
- .organização e mobilização comum

4- QUAL A FINALIDADE MAIOR DO GOVERNO MUNICIPAL DE PALHOÇA ?

- .desenvolvimento econômico e social, manter as tradições do seu povo
- .administração com competência e lisura
- .busca do bem estar da população
- .reduzir desigualdades sociais
- .promoção comunitária via conselhos comunitários
- .programa de assistência aos funcionários
- .recuperação da memória histórica
- .obras de infraestrutura
- .buscar causas e soluções para as enchentes

O município de Palhoça é uma unidade do Estado de Santa Catarina, com território de 361 Km²; uma população de 80 mil habitantes e um governo municipal (Prefeitura e Câmara).

Caracteriza-se por uma população de origem étnica variada destacando-se as culturas açoriana, alemã e italiana e um movimento migratório acentuado. Ainda mais, tem uma história própria, uma localização geográfica privilegiada, um modo de vida tranquilo apesar da proximidade com a capital.

Destaca-se por sua natureza ímpar (75% de área verde, Cambirela, praias, dunas, mangue da Palhoça e Bacia do Rio Cubatão).

GRUPO 2

1- O QUE É O MUNICÍPIO DE PALHOÇA ?

- .Unidade do Estado de Santa Catarina
- .pessoa jurídica com dois poderes constituídos - Executivo e Legislativo
- .sua população (70.000 habitantes)

2- O QUE CARACTERIZA O MUNICÍPIO DE PALHOÇA E O QUE O DIFERENCIA DOS DEMAIS MUNICÍPIOS CATARINENSES ?

- .75% de área verde
- .imigração
- .história própria
- .tranquilidade e próxima à capital
- .pescadores
- .balneário, natureza - Cambirela, praias, dunas, mangues, bacia do rio Cubatão

3- QUAIS OS VALORES MAIS IMPORTANTES PARA A SOCIEDADE E O MUNICÍPIO DE PALHOÇA ?

- .atender as demandas da sociedade civil organizada
- .organizar-se para a administração com vistas à promoção de uma Q.V.

- .promover a educação, a indústria, o turismo, e o comércio
- .fomentar o turismo com infraestrutura, respeitando a cultura local e o ambiente
- .promover a saúde e a educação da população

Palhoça é um município litorâneo situado em S.C., localizado próximo à capital. Caracteriza-se por suas riquezas naturais (Serra do Tabuleiro, fontes hidro-minerais, rios, montanhas, mangues e prais balneárias), cortado em toda a sua extensão (N/S) pela BR 101. Diferencia por ser considerado um município dormitório, com potencial de desenvolvimento.

Sua população é formada por diversas etnias e classes sociais, em constante desenvolvimento e descoberta, com interesses diversos, comuns e contraditórios. Sua economia é formada basicamente por pequena indústria, em destaque as cerâmicas e moveleiras.

Seu governo, que representa a sociedade, tem por princípios: a família, a tradição, a seriedade, a simplicidade, transparência, o respeito à aplicação e cumprimento das leis, a probidade, o tratamento humanitário e acessível, e o apoio à organização e mobilização comunitária.

O governo municipal tem como metas: o desenvolvimento econômico social, a manutenção das tradições de seu povo, administrar com competência os recursos, a redução das desigualdades sociais, programas sociais através de associações comunitárias e execução de obras de infraestrutura na busca das causas e soluções de seus problemas, entre as quais o combate as enchentes, buscando o bem estar de sua população.

GRUPO 3

1- O QUE É O MUNICÍPIO DE PALHOÇA ?

- .uma terra que abriga seus filhos e aqueles que a quiserem por adoção
- .um espaço geográfico relativamente grande, com grandes bairros e população formado por famílias tradicionais, grande número de pessoas que imigram para município
- .Palhoça é um município de capital e M.O.; é o quinto município com maior crescimento populacional (mais ou menos 70.000 habitantes)
- .é um município novo, que se expandiu nos últimos anos
- .o povo é muito bom, porém bastante comodista
- .é uma cidade pequena, cercada de favelas, mas com grande potencial agrícola, industrial, turístico, e pesqueiro

2- O QUE CARACTERIZA O MUNICÍPIO DE PALHOÇA E O QUE O DIFERENCIA DOS DEMAIS MUNICÍPIOS CATARINENSES ?

- .no momento é a forma de governar, sendo um governo participativo e aberto
- .está próximo à capital, e sua população fundadora pertencer, por longo tempo, aos açorianos
- .aumento dos bolsões de pobreza
- .renda diversificada
- .miscigenação de raças
- .há grandes extensões de mangues
- .o segundo município que possui praia de nudismo
- . possui grande potencial de recursos naturais (turismo)
- .integração governo/comunidade
- .crescimento comércio e indústria nos últimos anos
- .Palhoça é conhecida como "a terra do caranguejo que hoje anda para frente"
- .é o único município que vê a capital "com os pés no chão" (Morro do Cambirela)
- .falta de apoio ao setor primário

3- QUAIS OS VALORES MAIS IMPORTANTES PARA A SOCIEDADE E O MUNICÍPIO DE PALHOÇA ?

- .seriedade, trabalho e honestidade
- .valores morais e éticos
- .participação da comunidade
- .tradição, religiosidade do povo, hospitalidade e honestidade
- .integração município/entidades públicas e privadas
- .educação, saúde e segurança
- .promoção do indivíduo

4- QUAL A FINALIDADE MAIOR DO GOVERNO MUNICIPAL DE PALHOÇA ?

- .desenvolvimento para o município
- .respeito nas suas ações e pedidos (nem sempre são respeitados)
- .governar com a participação do povo
- .propiciar melhores condições de vida para o homem da cidade e do campo
- .implantação de suas metas de governo
- .administração honesta e participativa, e desenvolvimento em todos os setores do município
- .fim do assistencialismo do povo, trabalhar mais na promoção da pessoa
- .tornar a terra viável para a satisfação de todos os seus habitantes
- .obter meios para maior arrecadação de recursos para execução de obras e serviços para o município
- .planejar a distribuição e a aplicação dos recursos públicos

Palhoça é uma comunidade hospitaleira formada por uma por uma população diversificada (origem étnica e cultural), que passa por um período de grandes transformações com grande fluxo migratório e vem abrigando uma

população de baixa renda, contando também com a possibilidade de expansão, das atividades econômicas do município.

Sua geografia é diversificada, caracterizando-se por extensas áreas de mangue, áreas produtivas, pontos turísticos (praias, morros, fonte hidromineral, fauna e flora diversificadas).

Governo sério, honesto, trabalhador, que se caracteriza por uma administração participativa, integrando-se com os setores público e privado (com outros governos e a comunidade).

O município existe para propiciar melhores condições de vida para sua população, através de ações orientadas para melhorar a arrecadação e a aplicação racional de recursos públicos.

Há trabalho na promoção das pessoas sem assistencialismo. Há envolvimento dos cidadãos na resolução dos problemas da comunidade, com respeito a seus pedidos e expectativas.

ANEXO V

OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

GRUPO 1

OPORTUNIDADES

- 1 - Desenvolvimento da bacia leiteira
- 2 - aprovação pelo CFE/do projeto de implantação da universidade particular
- 3 - implantação do terminal rodoviário
- 4 - construção da rodovia inter-praias
- 5 - implantação do pronto-socorro
- 6 - criação do hospital
- 7 - desenvolvimento da agricultura
- 8 - efetivação e ampliação da área industrial
- 9 - produção artesanal
- 10 - construção da avenida beira-mar (Pinheira-Praia dos Sonhos)
- 11 - transporte marítimo
- 12 - construção de rede de irrigação comunitária na bacia do baixo rio Cubatão.
- 13 - duplicação da BR 101
- 14 - conclusão da Br 282
- 15 - projetos de infra-estrutura urbana em órgãos estaduais e federais
- 16 - potencial turístico (formação de M.O., Hotel Fazenda)
- 17 - primeira feira da indústria e do artesanato.

AMEAÇAS

- 1 - degradação dos mangues
- 2 - cheias
- 3 - MERCOSUL
- 4 - não ocupação da área industrial
- 5 - drogas, criminalidade, violência
- 6 - SAIBRITA
- 7 - destruição do Cambirela
- 8 - governo do Estado
- 9 - represamento do rio passa-vinte (ponte)
- 10 - represamento do rio Imaruí (adutoras)
- 11 - postes da CELESC em vias públicas
- 12 - transparência dos invasores de outros municípios para Palhoça
- 13 - consolidação de Palhoça como cidade-dormitório
- 14 - proliferação de favelas

- 15 - veto do CFE à criação de faculdade
- 16 - propagação da AIDS e outras doenças
- 17 - propagação da cólera
- 18 - imigração desordenada
- 19 - poluição de praias e rios
- 20 - poluição pela COLIMPA
- 21 - poluição pelos postos de gasolina e rios
- 22 - lixo
- 23 - falta de repasse de verbas governo federal (pronto-socorro)
- 24 - loteamentos clandestinos
- 25 - falta de espírito público (ética)
- 26 - desmatamento das dunas
- 27 - degradação das dunas
- 28 - degradação da natureza do município (mangues, SAIBRITA, Cambirela, praias e rios-POLIMPA, postos de gasolina, desmatamento dunas)
- 29 - Governo Estadual (represar rios Passa-Vinte e Imaruí, postes da CELESC, transferência de Invasores)

OPORTUNIDADES PRIORIZADAS

- 1o. - construção da rodovia inter-praias
- 1o. - efetivação e ampliação da área industrial
- 3o. - potencial turístico
- 4o. - implantação do pronto-socorro
- 5o. - aprovação para CFE da implantação da faculdade particular
- 5o. - construção e irrigação comunitária na bacia baixo Cubatão
- 5o. - projetos infra-estrutura urbana em órgãos Estadual e Federal.

AMEAÇAS PRIORIZADAS

- 1o. - degradação da natureza do município: mangues, SAIBRITA, Cambirela, praias, rios, COLIMPA, postos de gasolina, desmatamento, dunas
- 2o. - cheias
- 3o. - governo Estado-represamento no passa-vinte (ponte); represamento rio Imaruí (adutoras CASAN); postes CELESC; transferência invasores-COHAB.
- 4o. - propagação cólera
- 5o. - drogas, criminalidade e violência

GRUPO 2

OPORTUNIDADES

- 1 - captação de recursos externos para obras na área da saúde, e prestação de serviços
- 2 - conclusão da BR 282 e duplicação da BR 101
- 3 - MERCOSUL
- 4 - publicidade externa
- 5 - implantação do Parque Industrial
- 6 - programas sociais (Estadual e Federal) ticket gás
- 7 - recursos externos para saneamento básico
- 8 - recursos externos para habitação
- 9 - aprovação de lei federal para cassinos
- 10 - BR 101 (ocupação adequada)
- 11 - revisão constitucional e eleições 94.
- 12 - possibilidade de exploração pelo município do parque estadual
- 13 - M.O. qualificada externa
- 14 - incentivos (Federal e Estadual) para agropecuária
- 15 - maior integração com instituições extra-municipais na área de saúde e na área social
- 16 - aproximação com atividades acadêmicas da UFSC
- 17 - implantação do projeto micro-bacias no município
- 18 - rodovia inter-praias
- 19 - convênios do SENAI/ SENAC
- 20 - intercâmbio de capacitação profissional na área de cultivo marinho
- 21 - expansão da rede telefônica

AMEAÇAS

- 1- imigração desordenada (surgimento favelas), explosão populacional, especulação imobiliária, turismo
- 2 - MERCOSUL - área agrícola e pecuária, turismo
- 3 - revisão constitucional - perigo de piorar a situação municipal
- 4 - construção de rodovias (transporte carga tóxica dentro de Palhoça)
- 5 - projeto de municipalização dos serviços públicos (encargos) educação, rodovias e agrícola
- 6 - Projeto habitacional COHAB
- 7 - centralização poder (decisões) - federal e estadual (falta de consulta)
- 8 - instabilidade política do país:troca de ministros, inflação, planos econômicos, falta apoio do governo no congresso
- 9 - exploração desordenada dos recursos naturais
- 10 - privatização das empresas e serviços públicos
- 11 - ocupação desordenada do parque industrial (indústrias poluentes)

- 12 - desestímulo as atividades produtivas
- 13 - morosidade e burocracia na tramitação dos projetos na esfera pública Estadual e Federal
- 14 - descontinuidade na transferência de recursos (ex: projeto de ampliação US)
- 15 - criação regional metropolitana

OPORTUNIDADES PRIORIZADAS

- 1o. - conclusão da BR 282, duplicação da BR 101
- 2o. - recursos externos para o município: PRODEM, PRODURB(CEF), SUS, PDM-BB, MBS, BID, MEC (CASA DA MEMÓRIA), FNDE, Recursos do BID para programas de micro-bacias
- 3o. - incentivos estadual e federal para agropecuária: projeto micro-bacias, novas culturas
- 4o. - implantação do Parque Industrial
- 5o. - revisão constitucional e eleições 94: redistribuição dos recursos federais FPM, IPMF, maior autonomia municipal.

AMEAÇAS PRIORIZADAS

- 1o. - imigração desordenada (surgimento de favelas), especulação imobiliária (turismo), explosão populacional
- 2o. - morosidade e burocracia na tramitação dos projetos na esfera pública estadual e federal
- 3o. - Projeto de municipalização dos serviços públicos (encargos) - educação, rodovia, agrícola
- 4o. - descontinuidade na transferência de recursos (ex.Projeto de ampliação US)
- 5o. - instabilidade política do país:
- 6o. - troca de ministro, inflação, planos econômicos, falta de apoio do governo no congresso.

GRUPO 3

OPORTUNIDADES

- 1 - realização de feiras e exposições
- 2 - ampliação ou novo local do Parque Industrial
- 3 - produção e exploração de frutos do mar
- 4 - conclusão da BR 282
- 5 - produção, comercialização e industrialização olerícola e outros

- 6 - duplicação BR 101
- 7 - instalações da FUCABEM para cursos profissionalizantes
- 8 - entroncamento rodoviário
- 9 - demanda por cursos universitários
- 10 - grande fluxo de turistas que cruzam o município
- 11 - condições propícias para desenvolver bacia leiteira
- 12 - aumento da população do município (mercados)
- 13 - existência de condições para o turismo-rural, marítimo-morro Cambirela e Pedra Branca
- 14 - disponibilidade de M.O. para confecção de vestuário
- 15 - usina de reciclagem lixo
- 16 - proximidade com a capital
- 17 - possibilidade de implantação de cassinos e hidrominerais no município
- 18 - projeto MERCOSUL

AMEAÇAS

- 1 - falta de consciência política e cidadania dos emigrantes
- 2 - imigração (êxodo rural)
- 3 - duplicação da BR 101
- 4 - destruição da pedreira no Morro do Cambirela
- 5 - diminuição das alíquotas de F.P.M.
- 6 - enchentes
- 7 - má influência dos meios de comunicação
- 9 - proximidade de Florianópolis
- 10 - falta segurança pública
- 11 - projeto MERCOSUL, falta de recursos estadual e federal
- 12 - lixo urbano
- 13 - ocorrência de períodos de seca
- 14 - discriminação de parte dos governos estadual e federal
- 15 - devastação e invasão de áreas verdes, reservas e mangues
- 16 - possibilidade de implantação de cassinos
- 17 - tráfico e consumo de drogas
- 18 - falta de qualificação da M.O. no mercado
- 19 - descaso com a saúde pública, educação, agricultura, governos estadual e federal
- 20 - reforma constitucional do Estado e Federação
- 21 - falta de incentivo ao turismo pelos governos estadual e federal
- 22 - cólera
- 23 - comércio atrativo nos municípios vizinhos

OPORTUNIDADES PRIORIZADAS

- 1o. - condições favoráveis para a produção, comercialização e industrialização oléícola e outros
- 2o. - grande fluxo de turistas que cruzam o município
- 3o. - ampliação ou novo local do parque industrial
- 4o. - condições favoráveis para exploração e produção de frutos do mar
- 5o. - entroncamento rodoviário
- 6o. - instalações da FUCABEM- profissionalização de M.O.

AMEAÇAS PRIORIZADAS

- 1o. - descaso com a saúde, educação e agricultura por parte dos governos federal e estadual.
- 2o. - imigração (êxodo rural)
- 3o. - diminuição alíquotas FPM
- 4o. - destruição provocada por pedreira no morro do Cambirela
- 5o. - enchentes.

ANEXO - VI

PONTOS FRACOS E PONTOS FORTES

GRUPO 1

PONTOS FRACOS

- 1 - morosidade da Câmara Municipal
- 2 - carência de bibliotecas (inclusive ambulante)
- 3 - carência de treinamento de pessoal
- 4 - falta de articulação política estadual
- 5 - inexistência de um banco de dados da realidade municipal
- 6 - falta de fiscalização do I.V.V.C.
- 7 - falta de máquinas e equipamentos (insuficiência)
- 8 - central de distribuição de medicamentos
- 9 - carência de parques e jardins
- 10 - falta de tratamento de esgoto
- 11 - centralização da administração
- 12 - estrutura organizacional
- 13 - atendimento odontológico (móvel)
- 14 - fiscalização de diversos tributos
- 15 - excesso de funcionários
- 16 - transporte escolar
- 17 - falta de veículos

PONTOS FORTES

- 1 - cumprimento dos 25% na educação
- 2 - motivação e disposição de trabalho da administração atual
- 3 - a pessoa do prefeito (abertura/SIMPUS)
- 4 - bom relacionamento com o Legislativo municipal
- 5 - trabalho em equipe da atual administração
- 6 - distribuição equitativa dos recursos financeiros pelas secretarias municipais
- 7 - agilidade dos serviços de saúde (Sistema Municipal de Saúde)
- 8 - arrecadação (superavit com respeito à folha de pagamento)
- 9 - promoção do turismo
- 10 - conhecimento da realidade do município
- 11 - implantação do parque industrial
- 12 - capacidade de implantação de infra-estrutura
- 13 - incentivo (atual) ao esporte

- 14 - quantidade suficiente pessoal
- 15 - relacionamento com as organizações da sociedade civil e empresariado
- 16 - municipalização dos alvarás de saneamento
- 17 - eficiência na coleta de lixo
- 18 - preocupação com o ambiente
- 19 - informatização dos serviços da P.M.
- 20 - credibilidade P.M.

PONTOS FRACOS PRIORIZADOS

- 1o. - falta de maquinário
- 2o. - morosidade da Câmara
- 3o. - falta de veículos
- 4o. - falta de articulação política a nível estadual
- 5o. - falta de fiscalização do I.V.V.C.
- 6o. - atendimento odontológico

PONTOS FORTES PRIORIZADOS

- 1o. - arrecadação (superavit com respeito à folha de pagamento)
- 2o. - . agilidade dos serviços de saúde
 - . capacidade na implantação de infra-estrutura do município
 - . implantação do parque industrial
 - . eficiência na coleta de lixo
- 3o. - . a pessoa do prefeito
 - . trabalho em equipe da atual administração
 - . conhecimento da realidade municipal

GRUPO 2

PONTOS FRACOS

- 1 - falta de planejamento na administração
- 2 - monopólio do transporte coletivo
- 3 - explosão demográfica (migração, favelização, ocupação desordenada, solo e áreas verdes)
- 4 - poluição da Baía Sul
- 5 - deficiência na vigilância sanitária (abatedouros clandestinos, leptospirose, animais soltos)
- 6 - ausência e organizações representativas do setor elétrico
- 7 - saneamento básico deficiente

- 8 - excesso de loteamentos aprovados sem infra-estrutura
- 9 - carência de recursos (materiais e humanos) na área da saúde
- 10 - arrecadação insuficiente
- 11 - destruição do Morro do Cambirela
- 12 - relevo, área plana, pouco declive, praticamente ao nível do mar
- 13 - ausência do legislativo na discussão dos problemas municipais
- 14 - falta política na agricultura, cultura, na pesca e turismo
- 15 - representação política do município perante esferas superiores
- 16 - falta rede telefônica
- 17 - aterro e invasão dos mangues
- 18 - insuficiência de creches
- 19 - desqualificação profissional com desconsideração
- 20 - comunicação poder público e sociedades

PONTOS FORTES

- 1 - potencial turístico (com natureza preservada)
- 2 - solo fértil (olericultura, agropecuária) e amplo espaço territorial
- 3 - composição do governo (2 partidos)
- 4 - cultivo marinho e águas interiores (piscicultura)
- 5 - M.O. (não especializada) abundante
- 6 - descentralização administrativa
- 7 - disponibilidade de espaços físicos comunitários hoje ociosos (ex. FUCABEM, PALHOÇÃO...ESCOLA RURAL)
- 8 - grande número de organizações comunitárias
- 9 - recursos naturais (argila, areia, pedra) e hídricos
- 10 - patrimônio histórico cultural (Enseada de Brito, sítios, arquipélago, fortalezas...)
- 11 - rede bancária suficiente (Banco do Brasil, Caixa Econômica, BESC Bradesco, Meridional)
- 12 - posição geográfica : proximidade com a capital e entroncamento com as BR 101 e 282
- 13 - suficiência energia elétrica
- 14 - transporte coletivo suficiente
- 15 - interesse participativo da população em seus problemas
- 16 - potencial artístico (corais, bandas musicais, grupos de teatro, artesãos)
- 17 - criação pólo de informática (contato com UFSC/SENAC)
- 18 - criação da usina de reciclagem de lixo
- 19 - alta produção de hortifrutigranjeiros

PONTOS FRACOS PRIORIZADAS

- 1o. - saneamento básico deficiente

- 2o. - falta de políticas agrícolas, pesqueira, turística e cultural
- 3o. - falta de planejamento na administração
- 4o. - desqualificação profissional, servidores com baixa remuneração
- 5o. - explosão demográfica, imigração, ocupação desordenada do solo e áreas verdes

PONTOS FORTES PRIORIZADOS

- 1o. - solo fértil (olericultura e agropecuária) e amplo espaço territorial
- 2o. - potencial turístico (com natureza preservada)
- 3o. - recursos naturais (argila, areia, pedra)
- 4o. - cultivo marinho e águas interiores (piscicultura)
- 5o. - grande número de organizações comunitárias

GRUPO 3

PONTOS FRACOS

- 1 - falta de bosques e parques públicos, áreas de lazer e de esportes, hortas
- 2 - situação precária dos aspectos físicos, pedagógicos, recursos humanos da educação (SC)
- 3 - falta de hospital e pronto-socorro
- 4 - morosidade das ações públicas e comunitárias
- 5 - falta de consciência dos cidadãos quanto aos pagamentos regulares dos tributos municipais
- 6 - inexistência de prédio próprio para agrupar as atividades da prefeitura (anfiteatro, salão de convenções)
- 7 - carência de recursos para execução dos projetos
- 8 - loteamentos sem infra-estrutura
- 9 - vandalismo e falta de consciência da população com relação ao patrimônio público
- 10 - meninos de rua
- 11 - falta de política agrícola
- 12 - grande número de estradas não pavimentadas
- 13 - falta de sinalização de trânsito
- 14 - politicagem e corrupção
- 15 - falta de patrulha rodoviária da prefeitura (tratores, caçambas, etc)
- 16 - saneamento básico
- 17 - falta de transporte escolar e inter-bairros
- 18 - falta de comunicação social: emissoras de rádio-difusão, jornal...
- 19 - falta de plano de assistência aos funcionários e dependentes

- 20 - fiscalização, relacionada aos usos e costumes
- 21 - falta de incentivo ao esporte
- 22 - falta de incentivo e cobrança por parte da prefeitura quanto a calçamentos, calçadas, muros e limpeza dos terrenos baldios
- 23 - falta de incentivo à própria coleta de lixo pela população
- 24 - existência de "bailões" e bailes
- 25 - plano de cargos e salários
- 26 - falta maior policiamento
- 27 - falta de organização das comunidades dos diversos setores
- 28 - falta de escolas
- 29 - falta de estrutura dos centros comunitários e creches

PONTOS FORTES

- 1 - grupos de funcionários experientes e competentes na área
- 2 - facilidade de acesso às comunidades e bairros
- 3 - integração da prefeitura com a comunidade
- 4 - crescimento da arrecadação e retorno do ICMS
- 5 - elevada preocupação com a criança por parte das entidades comunitárias
- 6 - topografia e hidrografia favoráveis ao turismo, terras férteis e produtivas
- 7 - atrativos turísticos naturais
- 8 - houve melhora no aspecto da cidade
- 9 - vocação de M.O. para atividades: agricultura, pesca, pecuária industrial
- 10 - reconhecimento da população sobre trabalho administrativo municipal
- 11 - prática e experiência de trabalho com saúde pública pelo município
- 12 - terras produtivas e férteis
- 13 - educação municipal - com X nova experiência no incentivo aos professores e alunos, material didático e pedagógico, e supervizionados
- 14 - prefeito com conhecimento da realidade
- 15 - espaço geográfico disponível para parque industrial e incentivos
- 16 - evolução na canalização de áreas pluviais
- 17 - produção diversificada
- 18 - distribuição eqüitativa da população do centro e dos bairros
- 19 - organização da juventude e força de trabalho
- 20 - religiosidade do povo
- 21 - campos de futebol

PONTOS FRACOS PRIORIZADOS

- 1o. - carência dos recursos para a execução dos projetos devido à falta de consciência dos cidadãos quanto ao pagamento regular dos tributos
- 2o. - falta de hospital

- 3o. - falta de saneamento básico
- 4o. - falta de bosques, parques públicos, áreas de lazer e de esportes e hortas
- 5o. - politicagem e corrupção

PONTOS FORTES PRIORIZADOS

- 1o. - integração da prefeitura com a comunidade
- 2o. - crescimento da arrecadação, retorno do ICMS
- 3o. - elevada preocupação com a criança por parte das entidades comunitárias
- 4o. - vocação da M.O. para atividades : agrícola, pesca, pecuária, indústria
- 5o. - topografia e hidrografia favoráveis ao turismo, terras férteis e produtivas

ANEXO VII

DEFINIÇÃO DE AÇÕES DE CURTO PRAZO

1. COMO AUMENTAR AS RECEITAS DO MUNICÍPIO

ALTERNATIVAS

- 1 - realizar amplo recadastramento imobiliário
- 2 - maior controle do lançamento e cobrança da dívida ativa
- 3 - realizar amplo recadastramento comercial, industrial e de serviços
- 4 - maior rigor na fiscalização, em conjunto com o Estado e o CODECON
- 5 - revisão do código tributário do município
- 6 - campanha de conscientização da população
- 7 - manter e expandir a isenção temporária de impostos a indústrias nascentes e a indústria do turismo
- 8 - adaptar as alíquotas dos impostos municipais, principalmente alvará e IPTU, adaptando-as às realidades de cada bairro
- 9 - incentivo para emplacamento dos veículos no município
- 10 - vetar a concessão de redução de impostos pagos com atraso
- 11 - condicionar a pavimentação (melhoria de ruas) ao pagamento dos impostos pelos moradores
- 12 - cruzar as informações da DIEF com pagamento do ISS
- 13 - fazer gestões junto às lideranças políticas com vistas à inclusão do orçamento geral da União, de recursos para o município
- 14 - classificar os contribuintes cadastrados por bairro e rua, para detectar as áreas mais "descobertas" pelo cadastro, e nelas concentrar os recursos existentes para realizar o recadastramento
- 15 - constituir uma equipe para iniciar a revisão do código tributário
- 16 - firmar convênio com a Secretaria da Fazenda do Estado para uma fiscalização conjunta com o CODECOM
- 17 - preparar um projeto de lei e encaminhar à Câmara Municipal
- 18 - utilização dos meios de comunicação que atuam no município, reuniões em bairros
- 19 - atualizar o cadastro da Prefeitura quando da realização da obra; notificar todos os moradores em atraso; reunir a comunidade condicionando o início da obra ao pagamento dos impostos devidos

OBSTÁCULOS

A) RECURSOS FINANCEIROS:

- 1 - limitações orçamentárias para implementação das medidas não previstas

B) RECURSOS MATERIAIS:

- 2 - insuficiência de viaturas
- 3 - insuficiência de recursos computacionais
- 4 - insuficiência de salas (espaços físicos)

C) RECURSOS HUMANOS:

- 5 - falta de técnicos na área de informática (programadores/analistas)
- 6 - falta de profissionais especializados (engenheiros, arquitetos, topógrafos, administradores)
- 7 - falta de treinamento
- 8 - baixa remuneração
- 9 - falta de decisão política para implementação das propostas
- 10 - morosidade do judiciário
- 11 - atuação do Legislativo, quanto a aprovação dos projetos
- 12 - reações das associações de classe
- 13 - reações dos proprietários de loteamentos

OBSTÁCULOS PRIORIZADOS

- 1o. - falta de decisão política para a implantação das propostas
- 2o. - insuficiência de recursos computacionais (sistema e equipamentos)
- 3o. - falta de técnicos na área de informática (programador e analista)
- 4o. - falta de treinamento dos recursos Humanos
- 5o. - reação das associações de classe
- 6o. - reação de proprietários de loteamentos
- 7o. - limitação orçamentária para implementação das propostas
- 8o. - insuficiência de espaço físico
- 9o. - atuação do legislativo quanto a aprovação de projetos
- 10o. - falta de profissionais especializados
- 11o. - insuficiência de viaturas

ALTERNATIVAS PRIORIZADAS

- 1o. - realizar recadastramentos: imobiliário, comercial, industrial e do setor de serviços
- 2o. - revisar o código tributário do município
- 3o. - impor maior rigor na fiscalização em conjunto com o CODECOM e Estado
- 4o. - manter e ampliar a isenção temporária de impostos para indústrias nascentes e empreendimentos turísticos
- 5o. - realizar campanha de conscientização da população para pagamentos de impostos

60. - condicionar a pavimentação de ruas e prestação de outros serviços públicos, ao pagamento de impostos pelos moradores diretamente beneficiados.

AÇÕES DE CURTO PRAZO

- 1 - discutir os projetos de Lei de iniciativa do executivo com as comunidades organizadas e com o poder Legislativo
- 2 - firmar convênio com a UFSC, EDESC, com vistas ao fornecimento de equipamentos computacionais e treinamento de profissionais da área
- 4 - contactar com a FECAM e Associação dos Municípios da Grande Florianópolis, para a colaboração do Governo do Estado, IBAM, UFSC, UDESC
- 5 - conscientização das associações de classe através de reuniões, comunicados
- 6 - negociar com os proprietários de loteamentos (balneário) em débito com a prefeitura, o pagamento da dívida, mediante compromisso de aplicação dos recursos no próprio loteamento
- 7 - reorganização do espaço físico
- 8 - centralização e controle da utilização de veículos
- 9 - redimensionamento das necessidades de pessoal, em caráter temporário, com vistas à contratação de profissionais especializados; concessão de bolsas/auxílios para estagiários da UFSC, UDESC, ETUSC
- 10 - contato do prefeito com o juiz para agilizar os processos da prefeitura; destinar funcionários para auxiliar o judiciário; credenciamento de oficiais de justiça

2. SANEAMENTO BÁSICO, SAÚDE E MEIO-AMBIENTE

ALTERNATIVAS

- 1 - adequar a Administração Municipal para tratamento integrado da problemática da questão
- 2 - ampliar a rede de abastecimento de água urbano (30% das pessoas não atendidas)
- 3 - desenvolver um programa, projeto para população não atendida (educação sanitária)
- 4 - elaboração de um projeto de esgotamento sanitário para o município (urbano, rural, balneário) com estação de tratamento de esgoto e sumidouro domiciliar, buscando soluções integradas com a região metropolitana.
- 5 - construção de usina de tratamento de resíduos sólidos
- 6 - ampliação (via projeto) da rede de drenagem pluvial

- 7 - sistema eficiente de manutenção e segurança de boca de lobo
- 8 - coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos
- 9 - limpeza e manutenção de terrenos baldios (evitar proliferação de vetores)
- 10 - sistema de macro-drenagem (bacias) para o município para evitar cheias (influência da BR 101 e 282)
- 11 - campanha de educação ambiental para o município
- 12 - fiscalização mais rigorosa e preventiva às exigências de infra-estrutura e saneamento
- 13 - projeto de educação ambiental para os agricultores da bacia do rio Cubatão
- 14 - projeto de lixeiras urbana e rural
- 15 - ampliação da população atendida por coleta de lixo
- 16 - melhoria da coleta durante a temporada nos balneários

OBSTÁCULOS

- 1 - falta recursos orçamentários
- 2 - falta recursos extraorçamentários
- 3 - alegação falta de recursos
- 4 - cultura (má vontade) política-municipal, estadual e federal
- 5 - falta de recursos humanos na prefeitura municipal
- 6 - baixo nível cultural e educacional da população em geral
- 7 - falta "oficina saneamento"
- 8 - rejeição da população às melhorias
- 9 - atuação dos grupos de influência
- 10 - falta de fiscalização
- 11 - falta de clareza de mandatos (atribuições)
- 12 - falta de coordenação e integração entre órgãos e ações
- 13 - "filosofia" do crescimento a qualquer custo

OBSTÁCULOS PRIORIZADOS

- 1o. - "alegação" de falta de recursos
- 2o. - rejeição população às melhorias
- 3o. - falta de coordenação e integração entre órgãos e ações municipais
- 4o. - baixo nível cultural e educacional da população em geral

ALTERNATIVAS PRIORIZADAS

- 1o. - elaboração de um projeto de esgoto sanitário para o município (urbano, rural e balneário) com estação de tratamento de esgoto e sumidouro domiciliar buscando soluções integradas com a região metropolitana
- 2o. - construção de usina de tratamento, coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos
- 3o. - a) desenvolver um programa, projeto para população não atendida (educação sanitária)
 - b) sistema de macro-drenagem (bacias) para o município para evitar cheias (influência da BR 101 e 282)
 - c) campanha de educação ambiental para o município
 - d) fiscalização mais rigorosa e preventiva às exigências de infra-estrutura e saneamento
 - e) projeto de educação ambiental para os agricultores da bacia do rio Cubatão
- 4o. - a) adequar a administração municipal para tratamento integrado da problemática da questão
 - b) ampliação (via projeto) da rede de drenagem pluvial
 - c) limpeza e manutenção de terrenos baldios (evitar proliferação de vetores)
 - d) projeto de lixeiras urbana e rural
- 5o. - ampliar a rede de abastecimento de água urbano (30% das pessoas não atendidas)
- 6o. - sistema eficiente de manutenção e segurança de boca de lobo
- 7o. - melhoria da coleta durante a temporada nos balneários
- 8o. - ampliação da população atendida por coleta de lixo

AÇÕES DE CURTO PRAZO

- 1 - conscientizar o governo municipal quanto às prioridades do município e, a partir daí, fazer remanejamento de verbas
- 2 - priorizar os resultados do WORKSHOP (quanto ao saneamento) adequando a estrutura administrativa municipal
- 3 - circulação dos demonstrativos (periódicos mensais) na execução orçamentária e financeira
- 4 - elaboração de projetos que justifiquem as ações e indiquem as origens dos recursos
- 5 - desenvolvimento de campanhas de esclarecimento da população, utilizando meios de comunicação, reuniões com comunidades e com pessoal treinado. Diagnosticar a realidade das comunidades
- 6 - descrição das atribuições (mandato) de cada órgão e dos mecanismos de integração (cronograma de atividades)

7 - municipalização da "oficina de saneamento"

8 - contratação de engenheiros sanitaristas

3. QUESTÃO DOS IMIGRANTES, FAVELIZAÇÃO E AMBIENTE

ALTERNATIVAS

1 - levantamento e planejamento dos vazios urbanos

2 - plano diretor com boa fiscalização

3 - maior controle, pela prefeitura e vigilância, como expedição de alvarás de funcionamento e construção

4 - não assistencialismo e paternalismo por parte de todos os setores do serviço público municipal

5 - evitar favelização do município através de uma lei rígida que regule o assentamento, com maior controle para o não aumento de barracos

6 - definição participativa das áreas de preservação ambiental, bem como seu uso

7 - identificar origem da migração

8 - maior autonomia e infra-estrutura nas secretarias

9 - legalização e urbanização

10 - recuperação das áreas degradadas

11 - demolição de cercas e casas também em áreas de preservação consideradas "nobres" (turismo)

12 - política de ação integrada entre os municípios da Grande Florianópolis.

13 - elaborar política de habitação (agrovila, loteamentos).

14 - elaborar política de controle de natalidade

15 - identificar origem da migração via cadastramento

16 - política para economia informal

OBSTÁCULOS

1 - dependência financeira do Estado e da União

2 - falta de recursos específicos para cada secretaria

3 - deficiência e incompetência prefeitura municipal em arrecadar seus recursos

4 - deficiência recursos financeiros para contratação pessoal qualificado e recursos materiais

5 - não repasse percentual das verbas para as secretarias (mensalmente); recursos centralizados

6 - falta de incentivos e recursos para qualificação do pessoal

7 - falta de assessoria de imprensa na prefeitura municipal

8 - falta assessoria de planejamento na prefeitura e nas secretarias

9 - falta meios de locomoção para o trabalho nas secretarias

- 10 - falta de comprometimento e responsabilidade da câmara de vereadores
- 11 - falta de uma política em nível estadual e federal que fixem as famílias em suas cidades
- 12 - contrariedade da Igreja ao esvaziamento das favelas e ao controle de natalidade
- 13 - especuladores ilegais (terras e loteamentos)
- 14 - cultura paternalista e assistencialista já arraigada

OBSTÁCULOS PRIORIZADOS

- 1o. - deficiência e incompetência da prefeitura municipal em arrecadar seus recursos
- 2o. - falta de repasse mensal de recursos específicos para cada secretaria
- 3o. - falta de comprometimento e responsabilidade da Câmara de Vereadores
- 4o. - falta meios de locomoção para o trabalho nas secretarias
- 5o. - deficiência de recursos financeiros para contratação de pessoal qualificado e recursos materiais
- 6o. - falta de incentivos e cursos para maior qualificação de pessoal
- 7o. - falta de assessoria de planejamento na Prefeitura Municipal e nas secretarias

ALTERNATIVAS PRIORIZADAS

- 1o. - plano diretor com boa fiscalização
- 2o. - evitar favelização do município, através de uma lei rígida que regule o assentamento, com maior controle para o não aumento de barracos e através de uma política integrada entre os municípios da grande Florianópolis
- 3o. - elaboração de políticas de habitação (agrovilas/loteamentos)

AÇÕES DE CURTO PRAZO

- 1 - maior fiscalização na arrecadação
- 2 - dar autonomia financeira para cada secretaria, deixando claro de quanto ela dispõe em recursos financeiros
- 3 - contratação de servidores na área de consultoria - dentro da necessidade de cada secretaria no que se refere à elaboração de projetos
- 4 - planejamento no uso adequado de carros
- 5 - cumprimento do P.D.M.
- 6 - critérios sérios na expedição de alvarás
- 7 - vigilância sanitária
- 8 - lei rígida que regule o assentamento
- 9 - cobrança efetiva de impostos
- 10 - trabalho coeso entre as secretarias em atividades com o prefeito

11 - ação integrada com as comunidades (fiscalização)

12 - fazer valer a administração financeira

13 - cobrança de todos os impostos

4. PESCA, TURISMO, AGRICULTURA E AMBIENTE

ALTERNATIVAS

1 - implantação imediata da rede de irrigação comunitária do Baixo Vale do Rio da Guarda do Cubatão

2 - implantação dos conselhos municipais específicos para cada área

3 - criação de patrulha mecanizada

4 - programa municipal de melhoramentos animal (inseminação artificial)

5 - amplo diagnóstico com a participação da comunidade

6 - melhor aproveitamento da capacidade ociosa da usina de beneficiamento de leite

7 - programa de capacitação/ profissionalização de agriculturas, pecuaristas e pescadores

8 - campanha de conscientização para a preservação do meio ambiente

9 - campanha para divulgação do potencial turístico do município

10 - construção de depuradores comunitários de mexilhões

11 - criação de uma linha de coleta de lixo tóxico

12 - ampliação do sistema viário das praias e infra-estrutura

13 - implantar uma central de abastecimento

14 - viabilizar linha de crédito para capitalização e equipamento da frota pesqueira

15 - criação de uma feira livre para produtos agrícolas, aos sábados de manhã

16 - revisão da legislação municipal sobre turismo e meio ambiente

17 - diversificação das culturas com introdução de novas, adaptáveis à região

18 - conter a invasão das praias

19 - ampliar a capacidade de hospedagem em casas particulares

20 - apoiar as formas associativas nas áreas de cultivo marinho

OBSTÁCULOS

1 - a não existência de linha de crédito acessível e compatível a atividade

2 - falta de planejamento e organização da administração das secretarias municipais, falta de espaço físico

3 - falta de decisão e ação dos governos do Estado e da União

4 - pobreza e miséria da maioria da população

5 - falta de uma equipe específica na área de irrigação e drenagem agrícola

6 - falta de fiscalização e aplicação das leis

- 7 - falta de organização dos produtores e pouca conscientização e motivação para o espírito comunitário
- 8 - interesses específicos dos grupos sociais e econômicos do município
- 9 - especulação imobiliária
- 10 - integração de prefeituras da região de forma que fortaleça os interesses regionais
- 11 - falta de veículos oficiais da prefeitura municipal
- 12 - falta de representatividade política nas esferas estadual e federal
- 13 - baixo nível educacional da população

OBSTÁCULOS PRIORIZAÇÃO

- 1o. - falta de planejamento e organização das secretarias, e falta de espaço físico
- 2o. - falta de representatividade política por parte do município nas esferas estadual/federal
- 3o. - não existência de linha de crédito
 - pobreza e miséria da maioria da população
 - falta de fiscalização e aplicação das leis (morosidade da justiça)
 - falta de organização dos produtores e de espírito comunitário
 - interesses específicos dos grupos sociais e econômicos
 - especulação imobiliária
 - falta de veículos oficiais
 - baixo nível educacional da população
- 4o. - integração de prefeitura da região de forma que fortaleça os interesses regionais
- 5o. - falta decisão e ação dos governos estadual e federal
 - falta equipe de irrigação e drenagem agrícola

ALTERNATIVAS PRIORIZADAS

- 1o. - criação dos conselhos municipais para as áreas de agricultura, pesca, turismo e meio ambiente, com amplo diagnóstico através da comunidade com programas de capacitação e profissionalização de agricultores, pecuaristas e pescadores, campanhas direcionadas à conscientização da necessidade de preservação do meio ambiente de divulgação do potencial turístico do município, visando também à revisão da legislação municipal sobre turismo e meio ambiente e a contenção da invasão das praias e sua ocupação irregular
- 2o. - programa municipal de melhoramento animal, melhor aproveitamento da capacidade ociosa da usina de beneficiamento de leite, diversificação das culturas com a introdução de novas

- 3o. - construção de depuradores comunitários de mexilhões, viabilização de linhas de crédito para reequipamento da frota pesqueira e apoio às formas associativas nas áreas de cultivo marinho
- 4o. -implantação imediata da rede de irrigação comunitária do baixo Rio da Guarda
- 5o. - ampliação do sistema viário das praias e da infra-estrutura e da capacidade de hospedagem em casas particulares
- 6o. - criação de uma linha de coleta de lixo tóxico
- 7o. - implantação de central de abastecimento e de uma feira livre para produtos agrícolas aos sábados de manhã.
- 8o. - criação de patrulha mecanizada.

AÇÕES DE CURTO PRAZO

- 1 - a)planejamento de trabalho na área de agricultura,pecuária e pesca
 - b)criação secretaria de agricultura
 - c)aprovação da reforma administrativa
 - d)diagnóstico da realidade e determinação para as mudanças necessárias dentro de um planejamento objetivo
 - e)avaliação permanente da administração política de contratação de pessoal
 - f)realizar um projeto arquitetônico para a prefeitura
 - g)acompanhamento por parte dos secretários da dotação e execução orçamentária
- 2 - a)buscar contatos e entendimentos com os representantes estadual e federal
 - b)realizar encontros/debates com autoridades e políticos estaduais e federais
- 3 - a)criação de um serviço de recrutamento para atender aos desempregados (balcão de empregos)
 - b)vinculação dos fiscais do meio ambiente com a própria secretaria
 - c)determinação para cumprimento do dever dos fiscais
 - d)implantação do Conselho de desenvolvimento rural
 - e)implantação de cursos e palestras (associativismo e formas de organização) - cursos profissionalizantes e técnicos
 - f)incentivos à criação de associações comerciais
- 4 - a)buscar integração através de contatos com quem de direito
 - b)trocar experiências entre as administrações, através do conhecimento de fatos...com a restrição de encontros entre secretarias
- 5 - a)usar de pressão por intermédio dos representantes e mobilização da população
 - b)restabelecer equipe que já existiu

**ANEXO 02 - Relatório do Planejamento Estratégico
Participativo do município de Santo Amaro da
Imperatriz/SC**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - U.F.S.C.
Curso de Pós-Graduação em Administração
POLISUL - Núcleo de Assessoria e Pesquisa em Políticas Públicas

PREFEITURA MUNICIPAL
DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
e PARTICIPATIVO do MUNICÍPIO
de SANTO AMARO DA
IMPERATRIZ - S. C.

Equipe:

Joel Souto-Maior - Coordenador
Benilson Borinelli
Carlos Alberto Ciocc Sampaio
Daniel José da Silva
Gilnei Luiz de Moura
José Garcia Leal Filho
Margari de Lurdes Costella
Renato César Vicira
Rogério Santos da Costa
Oklinger Mantovaneli Júnior
Vicente Rosa Alves

Florianópolis, 20 de dezembro de 1993.


APRESENTAÇÃO

O Prefeito e o Presidente da Câmara do Município de Santo Amaro da Imperatriz cumprem o dever de apresentar aos munícipes o resultado do Seminário sobre Planejamento Estratégico e Participativo do Município de Santo Amaro da Imperatriz, realizado no período de 03 de novembro a 20 de dezembro de 1993, sob a coordenação de Equipe da Universidade Federal de Santa Catarina, liderada pelo Profo. Dr. Joel Souto-Maior.

Agradecendo a participação ativa de todos que, de uma ou de outra forma estiveram envolvidos e contribuíram no processo de elaboração do Plano, esperam que os elementos constantes deste documento contribuam para o efetivo desenvolvimento de Santo Amaro da Imperatriz.

Santo Amaro da Imperatriz, SC,

aos 20 de dezembro de 1993.



JOSE RODOLEO TURNES
Prefeito Municipal



NELSON ISIDORO DA SILVA
Presidente da Câmara Municipal

SUMÁRIO

<i>1. INTRODUÇÃO.....</i>	<i>4</i>
<i>2. SENSIBILIZAÇÃO.....</i>	<i>6</i>
<i>3. HISTÓRICO.....</i>	<i>9</i>
<i>4. MANDATO.....</i>	<i>13</i>
<i>5. GRUPOS DE INFLUÊNCIA.....</i>	<i>16</i>
<i>6. DEFINIÇÃO DA MISSÃO.....</i>	<i>17</i>
<i>7. AMBIENTE EXTERNO.....</i>	<i>18</i>
<i>8. AMBIENTE INTERNO.....</i>	<i>19</i>
<i>9. QUESTÕES ESTRATÉGICAS.....</i>	<i>20</i>
<i>10. AÇÕES ESTRATÉGICAS.....</i>	<i>22</i>
<i>11. AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA.....</i>	<i>28</i>

1. INTRODUÇÃO

O conceito de Desenvolvimento Sustentável proposto pelas Nações Unidas e por cidadãos organizados de todo o mundo, propõe o *atendimento das necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade dos ecossistemas da Biosfera em atender as necessidades das gerações futuras*. Com este conceito a humanidade inaugura um novo marco de consciência civilizatória, qual seja, o de que a relação das sociedades humanas com a natureza deve pautar-se por uma *ética de solidariedade*, reconhecendo sua organização ecossistêmica, suas potencialidades e limitações.

Para a promoção deste novo estilo de desenvolvimento, parece haver um crescente consenso sobre:

- a) a necessidade de seu planejamento ser realizado de forma *estratégica*, considerando os riscos e oportunidades do ambiente externo às organizações, bem como seus pontos fortes e fracos;
- b) a *participação* das pessoas e organizações locais é uma exigência deste novo estilo de desenvolvimento, já que somente com o exercício de uma cidadania ambiental pode-se esperar a mudança dos atuais valores e padrões civilizatórios.
- c) a dimensão territorial por onde deve-se começar o planejamento do Desenvolvimento Sustentável é *o local*, haja visto que a reversão da degradação global biosférica somente será realizada a partir da reversão da degradação em cada um dos ecossistemas da Biosfera. A menor dimensão política deste local é o *município*.

Nesta perspectiva é que se insere o **Planejamento Estratégico e Participativo do Município de Santo Amaro da Imperatriz**, cujo Relatório constitui este documento.

Este trabalho surgiu de um contato do POLISUL-NÚCLEO DE ACESSORIA E PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS/UFSC com a Prefeitura, com o objetivo de oferecer a execução de um planejamento estratégico e participativo para o seu desenvolvimento sustentável.

A proposta foi inicialmente apresentada pelo Professor Joel Souto-Maior, Coordenador do POLISUL/UFSC em reunião realizada na Prefeitura Municipal, no 1o. semestre/93; com a presença do Prefeito, Sr. José Rodolfo Turner, seus secretários e assessores, do Presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Néelson Isidoro da Silva, bem como de diversas lideranças da comunidade. Assumida a proposta, programou-se a realização do Seminário para o período de 03/11 a 20/12/93, conforme programação e relação de participantes mostradas a seguir.

Dentro deste enfoque desenvolveu-se um programa englobando todos os passos de um planejamento estratégico e participativo, adotando-se a metodologia desenvolvida por BRYSON (1989) para organizações públicas e sem fins lucrativos e adaptada por SOUTO-MAIOR (1991) sob a forma de Planejamento Estratégico e Participativo (PEP).

Este Relatório contém:

- a) uma descrição das etapas do Seminário, incluindo os aspectos metodológicos e as sínteses realizadas pela equipe de monitores sobre os resultados de cada um dos grupos de trabalhos;
- b) cópia dos Decretos criando as Comissões de Implantação e Acompanhamento do Planejamento Estratégico e Participativo do Município de Santo Amaro da Imperatriz.

Junto à Equipe foi organizado um arquivo com todas as produções de cada um dos grupos de trabalho, relativos a cada uma das etapas.

Espera-se que este Relatório possa atender aos seguintes objetivos:

- a) servir de documento básico para a promoção do Desenvolvimento Sustentável no Município de Santo Amaro da Imperatriz, através da implantação das Ações Estratégicas nele apontadas e
- b) servir como documento justificador das demandas por financiamento dos diversos projetos identificados nas Ações Estratégicas, tanto junto a organizações nacionais como internacionais.

2. SENSIBILIZAÇÃO

O Planejamento Estratégico e Participativo (PEP) do Município de Santo Amaro da Imperatriz iniciou-se por uma primeira etapa de sensibilização dos participantes abaixo relacionados:

RELAÇÃO DOS PARTICIPANTES

NOME	OCUPAÇÃO
Ademar Norberto da Rosa	Secretário Mun. de Administração e Finanças
Alexandre José Ramos Cedrim	Func. do Banco do Brasil
Amauri Eloi Machado	Diretor de Obras da PSAI
Carlos J. Pinheiro	Secretário Mun. Saúde e Desenv. Social
Eduardo Pereira Mello	Gerente do Hotel Plaza Caldas da Imperatriz
Elacir C. L. Ramlow	Bibliotecária Escola Mun. Profa. I. Garcia.
Ivone Campos Alves	Diretora da E. B. Profa. L. Garcia.
Izabel Cristina Mattos	Setor de Pessoal da PSAI
José Carlos Likemann	Secretário Mun. de Educação, Cultura e Esp.
José Orlando Borguezan	Engo. Agro. da Secret. Mun. da Agricultura
José Rodolfo Turnes	Prefeito Municipal de SAI
Laudi Antonio Luis	Vereador de SAI
Lúcia Campos Ventura	Diretora do Colégio Est. Nereu Ramos
Lúcia Pierini de Matos	Orientadora Educ. da E.B. Profa. L. Garcia.
Luciane Vicente	Professora de Escola Estadual
Manoel Eugênio Bossle	Secretário Mun. Indústria, Com. e Turismo
Manoel Luiz Rachadel	Presid. Sind. Trabalhadores Rurais de SAI
Manoel Vieira	Vice-Prefeito de SAI
Nelson Isidoro da Silva	Presidente da Câmara Municipal de SAI
Norival Diniz	Chefe do Depto de Obras da PMSAI
Oscar Frederico Seemann	Assessor Jurídico da PSAI
Pedro Martendal	Secretário Mun. da Agricultura
Renato Wenzel	Professor da UDESC
Rose Terezinha Rosa	Professora de Escola Estadual
Sildomar Campello Navegante	Assoc. Mor. Amigos do Sul do Rio
Thiers Melquiades Elias	Vereador de SAI
Vera Lúcia Duarte	Secret. Exec. Ass. Ambientalista da B. Cubatão
Viviane Cristina Derner	Assistente Social PSAI

Nesta etapa de sensibilização foram cumpridos dois momentos:

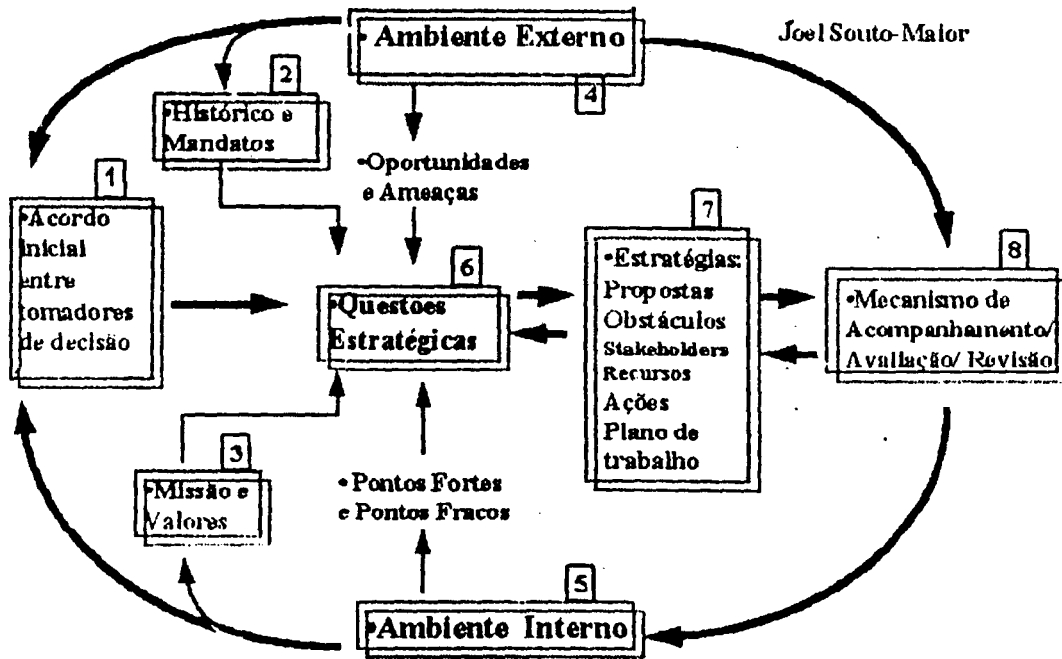
- a) exposição da metodologia (ver quadro) e
- b) dinâmica sobre o conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Os objetivos desta etapa foram o esclarecimento da metodologia do PEP (figura 1) aos participantes e motivação destes para a participação no processo.

A primeira parte consistiu de uma palestra do Prof. Joel Souto-Maior sobre a metodologia do Planejamento Estratégico e Participativo aplicado à organizações públicas e sem fins lucrativos, através do esquema metodológico representado em anexo. Foram destacados os trabalhos realizados anteriormente em diversos municípios catarinenses, em especial o último deles, no vizinho Município de Palhoça e da importância do planejamento estratégico dos municípios para fazerem frente a um ambiente cada vez mais em crise e com recursos cada vez mais escassos.

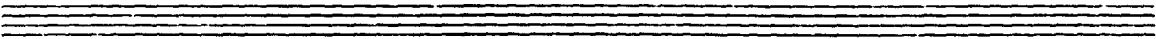
Neste sentido, a dinâmica sobre o conceito de Desenvolvimento Sustentável serviu como um primeiro momento de auto-conhecimento do grupo, já que partiu-se da subjetividade de cada um dos participantes. Iniciou-se pela construção de um conceito mínimo de Desenvolvimento e pela identificação das diversas dimensões de sua crise (econômica, social, ecológica) para, finalmente, apresentar o conceito mínimo de Desenvolvimento Sustentável proposto pelas Nações Unidas e aprovado na ECO'92 por cidadãos e chefes de Estados do mundo inteiro.

Ao final procurou-se a articulação da idéia chave do conceito de Desenvolvimento Sustentável, qual seja a de uma solidariedade entre as gerações e destas com a Biosfera, com a necessidade do planejamento estratégico dos municípios, entendido como o local a partir do qual poderemos reverter a trajetória de degradação.



Joel Souto-Maior

PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO



3. HISTÓRICO

A segunda etapa do PEP de Santo Amaro da Imperatriz foi o resgate da história do Município, a partir das três questões propostas na metodologia, uma sobre os principais fatos que marcaram o passado do Município; outra sobre a situação atual e uma terceira sobre as perspectivas futuras do Município, sempre na opinião das pessoas participantes do processo.

Iniciar os trabalhos por este resgate histórico do Município é fundamental, tanto à equipe de monitores como aos participantes do planejamento estratégico e participativo. A equipe toma conhecimento dos principais fatos passados e presentes, bem como das expectativas do município, sobre o qual incidirá o planejamento e os participantes se descobrem como verdadeiros 'especialistas' no conhecimento de sua terra.

Com esta finalidade, para facilitar o processo, os participantes do Seminário foram divididos em três grupos. Cada grupo procurou levantar o histórico do Município com base nas seguintes questões:

1a.) Na sua opinião, quais os principais aspectos da evolução histórica do Município de Santo Amaro da Imperatriz?

2a.) Como você analisa a situação atual do Município, com relação aos aspectos que você identificou na pergunta anterior ?

3a.) Em que direção, ao seu ver, o Município está caminhando, quanto aos aspectos identificados.

Cada uma dessas perguntas procura determinar o Passado, o Presente e o Futuro do Município, a partir da percepção dos participantes do Seminário. A seguir apresenta-se uma síntese deste resgate histórico, baseado nos resultados obtidos junto aos trabalhos de cada grupo, que estão sistematizados no Arquivo da Equipe.

HISTÓRICO DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ

PASSADO

Com a vinda do Imperador D. Pedro II, em 29 de outubro de 1845, atraído pelas propriedades terapêuticas das águas desta província, ela se consolidou com o nome de Santo Amaro da Imperatriz, em homenagem à Imperatriz Tereza Cristina. A presença da família real possibilitou os primeiros lampejos de desenvolvimento da região, construíram-se as primeiras estradas, pontes e outras benfeitorias.

Composto por famílias numerosas, preponderantemente açorianas, a região teve sua base econômica fundamentada na agricultura, onde predominou a cana-de-açúcar (maior fonte de renda do município), com maior diversificação após 1964 e o aparecimento de muitos engenhos de farinha, bem como a pecuária de subsistência. Seu território foi usado como caminho de tropas, existindo ainda o comércio de escravos (dando origem à uma comunidade negra) e a grande utilização do transporte fluvial via Rio Cubatão. No final do século passado houve um crescimento da imigração alemã, tornando-se esta etnia predominante, além da comunidade sírio-libanesa mais ligada ao comércio.

Em decorrência da segunda Guerra Mundial, houve o desenvolvimento da indústria extrativa e de beneficiamento madeireiro, propiciando maior oferta de empregos aos munícipes. Igualmente, a construção da Usina Hidrelétrica Helmuth Fett por volta dos anos 40, constitui-se em fator de impulso para o desenvolvimento industrial do município. Por conseguinte, ao desenvolvimento econômico seguiu-se o desenvolvimento de atividades culturais e esportivas. O fluxo desenvolvimentista possibilitou ao município a sua emancipação política, ocorrida em 1958. Em 1968 sofreu intervenção federal, baseado na Lei de Segurança Nacional, que declarava os municípios com estâncias hidrominerais como zonas de segurança nacional.

O perfil religioso caracterizou-se pela predominância da Igreja Católica. Observou-se contudo, que com a vinda de alemães para o município foi introduzida a Igreja Protestante (Luterana).

PRESENTE

A qualidade da água de suas fontes naturais, bem como o seu relevo geográfico privilegiado possibilitando uma das melhores rampas de vô livre do Brasil, e a construção de rodovias, principalmente a BR 282, ligando Santo Amaro a outros municípios, propiciou, no presente, maiores investimentos no setor hoteleiro, desportivo e no turismo, este inclusive tendo como vertente importante a presença do Frei Hugolino Back com seu trabalho de cura através da imposição das mãos.

O setor público vem se aprimorando, foram feitos maiores investimentos em transportes coletivos, bem como suprida as demandas de vagas escolares no município, detectando-se ainda um processo de urbanização escolar. A rede elétrica foi expandida. Verifica-se atualmente, o crescimento do setor comercial, com destaque na área de materiais de construção.

Destaca-se ainda a mecanização da agricultura, e, apesar do declínio desta atividade, Santo Amaro é o segundo produtor de milho verde de Santa Catarina, sendo que os produtores rurais estão se organizando em associações cooperativas; há também o desenvolvimento da pecuária para comercialização.

Na área industrial observa-se maior diversificação das atividades. As pessoas possuem melhor condição de vida, mas não tem muito apego à terra. A pouca participação comunitária alia-se a dificuldade em aceitar e utilizar novas idéias e tecnologias. O comércio expande-se desordenadamente através de pequenas lojas, considerando-se o pouco dinamismo do município internamente e que, junto com a favelização e a poluição do Rio Cubatão, constituem-se preocupações constantes.

Finalmente, Santo Amaro possui 72% de seu território dentro do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, área de preservação ecológica permanente, constituindo-se no manancial da Grande Florianópolis, através das captações em Pilões, no Rio Vargem do Braço e no Sul do Rio, no Rio Cubatão. O Município começa a caracterizar-se, ainda que de forma incipiente, como cidade dormitório da Região Metropolitana de Florianópolis.

FUTURO

Com respeito ao futuro os participantes apontaram as seguintes tendências:

- desenvolvimento turístico, tanto em função das águas termais como do turismo rural;
- abertura de Hoteis-Cassinos;
- uma grande administração turística;
- privatização ou municipalização do Hotel Caldas;
- maior integração com o Planalto Serrano através da BR 282;
- inserção de Santo Amaro da Imperatriz no processo de formação do Mercosul;
- investimentos na área industrial;
- aumento da oferta de empregos industriais;
- poder público incentivando as atividades econômicas;
- aumento da favelização e dos problemas sociais;
- exôdo rural;
- expansão da atividade agrícola com utilização de tecnologia moderna, principalmente para o tomate e o milho verde;
- rotatividade de culturas como resposta ao aumento da atividade turística;
- queda da arrecadação municipal;
- investimentos públicos na educação e cultura;
- criação de uma universidade;
- urgência no atendimento médico odontológico;
- setor madeireiro preocupando-se com o reflorestamento e a proteção ambiental;
- conflitos entre o uso da água e a agricultura no sul do Rio Cubatão;
- royalty ecológico da água captada na Bacia do Rio Cubatão, bem como a preocupação por um ambiente ecológico equilibrado abrangendo todo o ecossistema de Mata Atlântica no qual se insere a Bacia e o Município de Santo Amaro da Imperatriz.

4. MANDATO

Este passo tem como objetivo delimitar as atribuições e competências da Prefeitura do Município de Santo Amaro da Imperatriz, bem como o melhor espaço de atuação possível da Prefeitura, a partir de leis, normas, regulamentos e tradições.

A clarificação do mandato é de grande importância para a Prefeitura e especialmente para o processo de planejamento, à medida que contribui para a compreensão da organização e dos seus limites, por parte de todos os interessados, e principalmente por parte daqueles que assumem a responsabilidade direta de sua gestão. Pesquisas indicam que o melhor entendimento do mandato contribui para a consecução dos objetivos priorizados.

Para clarificação do mandato da Prefeitura utilizou-se, basicamente, dos dispositivos constantes da Lei Orgânica do Município. As atribuições que fazem parte do mandato, seja de competência privativa, seja de competência comum, foram determinadas considerando-se o grau em que o desempenho dessas atribuições possam contribuir para o atendimento das necessidades econômico-sociais do Município.

Foram priorizados os seguintes artigos:

Artigo 1º.

O município de Santo Amaro da Imperatriz integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como fundamentos:

- I - a soberania nacional;*
- II - a autonomia;*
- III - a cidadania;*
- IV - a dignidade da pessoa humana;*
- V - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*
- VI - o pluralismo político.*

Artigo 4º.

A educação, a saúde, o bem estar, a ordem, o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e do analfabetismo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a segurança são princípios fundamentais da estrutura administrativa do Município, objetivando o bem de todos, em seu território, independente de raça, cor, sexo, idade, estado civil, crença religiosa ou de convicção política ou de filosofia.

Artigo 135a.

A educação, direito de todos, dever do Município e da família, será promovida e inspirada nos ideais da igualdade, da liberdade, da solidariedade humana, do bem estar social e da democracia, visando pleno exercício da cidadania.

Parágrafo único. A educação prestada pelo Poder Público Municipal, atenderá a formação humanística, cultural, técnica e científica deste Município.

Artigo 136a.

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento, a arte e o saber;*
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas*
- IV - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*
- V - gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais;*
- VI - gestão democrática do ensino público, adotado o sistema eletivo, mediante voto direto e secreto, para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino, nas termos da lei;*
- VII - garantia do padrão de qualidade;*
- VIII - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;*
- IX - promoção da integração escola-comunidade.*

Artigo 163a.

A família, base da sociedade, tem especial proteção do Município, observados os princípios e normas da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Parágrafo único. Cabe ao Município, em colaboração com o Estado e a União, promover:

- I - programas de planejamento familiar, fundados na dignidade da pessoa humana, na paternidade responsável e na livre decisão do casal, através de recursos educativos e científicos, proporcionados gratuitamente, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas;*
- II - assistência educativa à família em estado de privação;*
- III - criação de serviços de prevenção, orientação, recebimento e encaminhamento de denúncias referentes à violência no seio das relações familiares, bem como nos locais adequados ao acolhimento provisório das vítimas de violência familiar.*

Artigo 126a.

A saúde é direito de todos e dever do Município, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Artigo 123º.

A política de desenvolvimento Municipal será definida com base nos aspectos sociais, econômicos, culturais e ecológicos, assegurando:

- I - equilíbrio entre o desenvolvimento social e econômico;*
- II - harmonia entre o desenvolvimento rural e urbano;*
- III - ordenação territorial;*
- IV - uso adequado dos recursos naturais;*
- V - proteção do patrimônio cultural;*
- VI - erradicação da pobreza, do analfabetismo e dos fatores de marginalização;*
- VII - redução das desigualdades sociais e econômicas.*

§1. As diretrizes da política de desenvolvimento regional são imperativas para a administração pública e indicativas para o setor privado.

§2. A lei definirá os sistemas de planejamento e de execução das ações públicas e privadas voltadas para o desenvolvimento.

Artigo 165º.

O Município, segundo as necessidades, criará e manterá organismos estruturados para dar cumprimento as ações de atendimento à criança e ao adolescente.

§1. A criança ou o adolescente infrator ou de conduta social irregular será, prioritariamente, atendido no âmbito familiar e comunitário.

§2. A medida de internação será aplicada como último recurso, malogrados, os esforços de outras alternativas, e pelo menor espaço de tempo possível, na forma disposta pela lei.

§3. A internação em estabelecimentos de recuperação dependerá do processo legal e técnico e será restrita aos casos previstos em lei.

§4. Em toda e qualquer situação infracional ou de desvio de conduta, se necessário, a criança ou o adolescente serão encaminhados para os centros exclusivos de recolhimento provisório, obedecidas as penalidades legais.

§5. A escolarização e a profissionalização de crianças ou adolescentes serão obrigatórias, inclusive em instituições fechadas, sempre que não for possível a frequência às escolas da comunidade.

§6. A lei garantirá ao aprendiz portador de deficiência os direitos previdenciários e trabalhistas durante o período de treinamento.

Artigo 117º.

A política habitacional, na forma da legislação federal, atenderá as diretrizes dos planos de desenvolvimento para garantir, gradativamente, habitação a todas as famílias.

Parágrafo único - Terão tratamento prioritário as famílias de baixa renda e os problemas de subhabitação, dando-se ênfase a programas de loteamentos urbanísticos.

5. GRUPOS DE INFLUÊNCIA

16

Os grupos de influência são definidos como qualquer pessoa, grupo, ou organização que pode exigir atenção, recursos ou resultados do Município, ou são afetados por estes resultados. No tocante ao governo municipal tem-se como exemplo de grupos de influência os cidadãos em geral, os contribuintes, os usuários de serviços públicos, os dirigentes, empregados, sindicatos, grupos de interesses, partidos políticos, a comunidade financeira e comercial e outros níveis de governo. A importância da determinação destes grupos, bem como de seus anseios, no processo de planejamento, possibilita alcançar uma dinâmica de planejamento mais representativo, democrático, facilitando assim a determinação das necessidades do município.

Os grupos de influência identificados a partir da discussão e concordância dos participantes foram:

1- NÍVEL FEDERAL

- ETEFESC
- FAE
- IBAMA
- INSS
- LBA
- MEC
- Patrimônio da União
- UFSC
- TELESC

2 - NÍVEL ESTADUAL

- CASAN
- CELESC
- EPAGRI
- Escolas
- Forum
- IPESC
- Poder Judiciário
- Polícia Militar/Civil
- FATMA e UDESC

3- NÍVEL MUNICIPAL

- Biblioteca Pública
- Câmara dos Vereadores
- Comissão Municipal de Esportes
- Conselhos Municipais de saúde, educação, agricultura, criança e adolescente
- Escolas
- Secretarias Municipais
- Partidos Políticos

4 - SETOR PRIVADO E S.F.L.

- Sindicatos: Educação e Trab. Rurais.
- Associação Ambientalista da Bacia do Rio Cubatão
- Associação Agropecuária de SAI.
- Associação de Moradores; Associação de Pais.
- Bancos, Comércio, Hotéis, Hospital.
- Transporte Coletivo, Sociedade Musical.
- Clubes Sociais e Escolas Particulares
- Grupos Religiosos, Família Becker.
- Indústrias; Imprensa/Comunicação

6. DEFINIÇÃO DA MISSÃO

17

A "missão" expressa a razão de ser da organização, ou seja, a definição dos propósitos maiores da Prefeitura. Para tanto utilizou-se um questionário com as seguintes perguntas: a) o que é o município de Santo Amaro da Imperatriz? b) o que caracteriza o Município e o diferencia dos demais? quais os valores mais importantes para o Governo e a sociedade de Santo Amaro da Imperatriz? c) qual a finalidade maior do Governo Municipal de Santo Amaro da Imperatriz?

A definição da missão, adiante apresentada, foi consolidada com base nas respostas dadas pelos grupos a estas questões.

MISSÃO

Santo Amaro da Imperatriz é um município do Estado de Santa Catarina, situado na região da Grande Florianópolis, distando 30 km da Capital, com uma população de aproximadamente 13.323 habitantes, com um território de 338 km², dos quais 72% fazem parte do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.

Caracteriza-se por uma natureza abundante e preservada, constituindo-se no manancial da Grande Florianópolis, destacando-se internacionalmente pela qualidade e propriedades terapêuticas das águas termais de Caldas da Imperatriz e pelo tratamento de imposição das mãos realizado pelo Frei Hugolino Back. Destaca-se ainda a forte tradição religiosa, em especial a festa do Divino Espírito Santo, bem como por suas bandas típicas.

Em sua economia destaca-se uma agricultura estável com produção de hortifrutigranjeiros e de milho verde (segundo maior produtor do Estado), atividades favorecidas pelo clima sub-tropical e pelo relevo e uma importante rede hoteleira voltada ao turismo tanto das águas termais como do iniciante turismo rural.

São valores fundamentais do município: a liberdade, a família, a religiosidade, a justiça, o bem estar social, a honestidade, a educação, o trabalho, a saúde, o lazer, a fraternidade e a ordem.

O Governo Municipal tem como finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável, oferecendo à população uma boa qualidade de vida através da coordenação e apoio aos esforços da sociedade civil organizada, o incentivo à cultura e educação e o crescimento harmonioso

7. AMBIENTE EXTERNO

Nesta etapa inicia-se o diagnóstico estratégico do município, começando-se pela análise de seu ambiente externo. Esta análise consiste na identificação dos fatores que exercem uma forte influência sobre a organização, e sobre os quais esta não possui um controle. Estes fatores são analisados tanto sob o ponto de vista das oportunidades, como das ameaças que eles representam para o desenvolvimento e a consecução da missão do município. Os resultados desta análise, a partir dos trabalhos de cada um dos grupos, incluindo a priorização foram os seguintes:.

OPORTUNIDADES PRIORIZADAS

1. - *Lei dos Royalts ecológicos*
2. - *Conclusão do esgoto sanitário*
3. - *Industrialização dos produtos locais*
- *Escola Técnica Profissionalizante*
4. - *MERCOSUL*
5. - *Criação da Região Metropolitana*

AMEAÇAS PRIORIZADAS

1. - *Não desenvolvimento sustentável provocando o mau uso do manancial de água*
2. - *Favelização ao longo da BR-282*
3. - *Privatização do Hotel Caldas da Imperatriz com a perda da área pública de lazer*
4. - *Polluição do Rio Cubatão*
5. - *Instabilidade econômica geral*
6. - *Prostituição com a vinda da BR-282*
7. - *Uso desenfreado de drogas*
8. - *Êxodo rural*
9. - *Ações da FATMA e do IBAMA dentro do município (critérios)*
10. - *Desmatamento desordenado*
11. - *Perda da cultura*

8. AMBIENTE INTERNO

Na análise do ambiente interno, procura-se identificar os pontos fracos e os pontos fortes da Prefeitura e do Município, mediante a avaliação dos recursos internos (humanos, financeiros, materiais, etc); da estratégia presente (processo) e do desempenho histórico, em face do mandato e da missão do município estabelecidos.

Pontos fracos são os fatores ou carências internas do Município que dificultam ou impedem o alcance de sua missão. Os pontos fortes correspondem exatamente o contrário: são os fatores ou capacidades internas da Prefeitura que promovem ou facilitam o cumprimento de sua missão.

A consolidação dos pontos fracos e pontos fortes da Prefeitura foi efetivada com base nas respostas dos grupos a perguntas diretas sobre quais eram esses pontos. O passo seguinte foi a priorização dessas respostas, conforme é demonstrada a seguir.

PONTOS FORTES PRIORIZADOS

1. - *produção agrícola (clima favorável)*
2. - *recursos naturais (rios, fontes naturais, vegetação e solo)*
3. - *manancial da Grande Florianópolis*
4. - *Sindicato dos Trabalhadores Rurais*
 - *rede hoteleira de alto nível*
 - *valor da família*

PONTOS FRACOS PRIORIZADOS

1. - *falta de aproveitamento do potencial do Município;*
2. - *falta de uma política cultural, educacional e de recursos humanos;*
3. - *falta de verbas para a realização de projetos;*
4. - *falta de incentivo a implantação de novas indústrias;*
 - *falta de união das classes produtoras.*

9. QUESTÕES ESTRATÉGICAS

Todo trabalho feito até então -- levantamento do histórico, mandato e grupos de influências, definição da missão, oportunidades, ameaças, pontos fracos e pontos fortes --, tem como objetivo crucial fornecer dados que auxiliem a definição e posterior solução das questões estratégicas.

Questões estratégicas são entendidas como as questões de propósitos, políticas, programas, ações, decisões, e/ou alocação de recursos que identificam o que é a organização, o que ela faz e por que ela faz. Segundo BRYSON (1989), "as questões estratégicas, envolvem conflitos de um modo ou de outro. Os conflitos podem incluir fins (o que); meios (como); filosofia (por que); localização (onde); periodicidade (quando); e os grupos que podem ser afetados de maneiras vantajosas com a resolução das questões (quem). A fim de que as questões sejam levantadas e resolvidas efetivamente, a organização deve estar preparada para lidar com os conflitos quase inevitáveis que ocorrerão".

Quando se trata de questões estratégicas municipais, é bom ter-se claro que somente é considerada como sendo uma questão estratégica aquela sobre a qual a organização municipal pode fazer alguma coisa. Em resumo, as questões estratégicas não somente são vitais para que o município mantenha e melhore sua capacidade operacional, como também é sua identificação que direciona o município para ações verdadeiramente importantes para a sua sobrevivência e prosperidade.

Foram levantadas 27 questões estratégicas nos trabalhos de grupos. Posteriormente os participantes procederam a aglutinação e a reformulação destas questões, resultando em oito grandes questões estratégicas. Com estas oito questões foi possível montar quatro grupos afins de questões estratégicas e formou-se então os grupos de trabalhos de acordo com a afinidade de cada indivíduo, dando-se início ao processo de definição das ações estratégicas.

QUESTÕES ESTRATÉGICAS

- 1** - Como utilizar o valor familiar para combater o uso de drogas, subemprego e favelização? (família)
- 2** - Como desenvolver uma política educacional para formar recursos humanos considerando os educadores locais e a universidade? (política educacional)
- 3** - Como promover o desenvolvimento sustentável mantendo o agricultor no campo? (desenvolvimento sustentável)
- 4** - Como manter Santo Amaro da Imperatriz como um manancial da grande Fpolis, considerando a não conclusão do esgoto sanitário, o não tratamento de lixo, o uso intensivo de agrotóxicos e os desmatamentos das encostas? (manancial e esgoto)
- 5** - Como inserir o município de Santo Amaro da Imperatriz no Mercosul, buscando a geração de novos empregos; o aumento de sua produtividade agrícola e, considerando ainda, a falta de uma política educacional, cultural e de recursos humanos, voltada para a agricultura? (Mercosul).
- 6** - Como aproveitar o ramo hoteleiro existente no Município para a criação de um polo de profissionalização na área turística hoteleira? (hotel)
- 7** - Como aumentar os recursos do Município, considerando as empresas e pessoas instaladas no município e a futura lei de royalties ecológicos, sem degradar os seus recursos naturais? (renda/ royalties ecológicos)
- 8** - Como desenvolver uma política industrial diversificada no Município, incluindo do tipo não poluente, preocupada com os recursos naturais, visando o aproveitamento dos produtos locais e a mão de obra excedente, para alcançar um desenvolvimento sustentável? (industrialização)

10. AÇÕES ESTRATÉGICAS

Os quatro grupos de questões estratégicas afins, montados com o objetivo do trabalho em grupo dos participantes foram os seguintes:

- Grupo 1: Questões 1 (família), 2 (educação) e 5 (mercosul)
- Grupo 2: Questões 3 (desenvolvimento sustentável) e 4 (manancial)
- Grupo 3: Questão 7 (receitas)
- Grupo 4: Questões 6 (hotéis) e 8 (industrialização).

Desses 4 grupos, foram trabalhados apenas o 1, 3 e 4, restando o grupo 2, respectivamente questões 3 e 4 para ser encaminhado como um dos primeiros trabalhos pós conclusão do Seminário.

A definição das ações estratégicas obedeceu as seguintes etapas:

- a) - Levantamento de propostas para resolver as questões estratégicas;
- b) - Identificação dos obstáculos que podem prejudicar o alcance das propostas levantadas;
- c) - Enumeração em grau de importância dos obstáculos levantados, através de um relacionamento direto entre estes e as propostas;
- d) - Identificação dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários à consecução destas estratégias,
- e) - Identificação das **ações estratégicas** para a concepção ou realização das alternativas levantadas, seja diretamente ou indiretamente, e considerando os obstáculos apontados. Após o levantamento das ações, procedeu-se a definição dos responsáveis e dos prazos: de curto prazo, quando de imediato ou até um ano; de médio prazo, quando maior que um ano e de longo prazo, quando indefinido ou maior que dois anos.

Apresenta-se, a seguir as ações estratégicas para cada uma das Questões.

QUESTÃO ESTRATÉGICA 1: COMO UTILIZAR O VALOR FAMILIAR PARA COMBATER O USO DE DROGAS, SUBEMPREGO E FAVELIZAÇÃO?

1.1 - Buscar o apoio nas esferas federal e estadual para o investimento no setor de telecomunicações visando o esclarecimento da população sobre o risco do uso de drogas, além de criar empregos.

Responsável: Prefeito Municipal

Colaboradores: Secretários Municipais

Prazo: 1 ano

1.2 - Proporcionar condições para a formação de grupos de base, fortalecendo os já existentes, com o objetivo de promover a família e o esclarecimento sobre o uso de drogas, lutando por uma justiça atuante, garantindo a receptividade de denúncias anônimas e formando líderes para atuação nos grupos.

Responsável: Assistentes sociais da Prefeitura Municipal de SAI

Colaboradores: líderes locais

Prazo: 6 meses

1.3 - Investimento no incentivo ou criação de associações de bairro.

Responsável: Prefeito Municipal

Colaboradores: EPAGRI, Sindicatos, Empresas Privadas, Secretarias de Estado da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Comunitário e líderes comunitários.

Prazo: 1 ano

1.4 - Contatos com órgãos formadores ou conhecedores, Universidades, SESI, clínicas de reabilitação.

Responsável: Serviço social da Prefeitura

Colaboradores: Conselhos comunitários

Prazo: 90 dias

1.5 - Promover palestras aos pais e jovens visando a criação de novos conselhos comunitários.

Responsável: Secretários Mun. da Educação, da Saúde e Serviço Social da Pref.

Colaboradores: Escolas

Prazo: 180 dias

1.6 - Implantar/construir a escola profissional feminina, visando a promoção da família e conseqüentemente o combate ao subemprego e à favelização.

Responsável: Secretário Mun. de Educação e Cultura

Colaboradores: Prefeito e Secretários municipais

Prazo: 1 ano

QUESTÃO ESTRATÉGICA 2: COMO DESENVOLVER UMA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA FORMAR RECURSOS HUMANOS CONSIDERANDO OS EDUCADORES LOCAIS E AS UNIVERSIDADES?

2.1 - Implementação de projetos de pesquisa com Universidades (UFSC e UDESC).

Responsável: Grupo de trabalho Projeto Extensão Prefeitura/UDESC

Colaboradores: Secretário da Educação, diretores de escolas e escolas em geral

Prazo: Imediato

2.2 - Promover palestras sobre projeto de extensão Universidades -- Prefeitura.

Responsável: Grupo de trabalho Projeto Extensão Prefeitura/UDESC

Colaboradores: Escolas

Prazo: 90 dias

2.3 - Construção de um complexo esportivo municipal para valorização do jovem e formação de atletas.

Responsável: Secretário da Educação

Prazo: 2 anos

QUESTÃO ESTRATÉGICA 3: COMO PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MANTENDO O AGRICULTOR NO CAMPO ? (A SER TRABALHADA)

QUESTÃO ESTRATÉGICA 4: COMO MANTER SANTO AMARO DA IMPERATRIZ COMO O PRINCIPAL MANANCIAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS, CONSIDERANDO A NÃO CONCLUSÃO DO ESGOTO SANITÁRIO, O NÃO TRATAMENTO DO LIXO, O USO INTENSIVO DE AGROTÓXICOS E OS DESMATAMENTOS DAS ENCOSTAS ? (A SER TRABALHADA)

QUESTÃO ESTRATÉGICA 5: COMO INSERIR O MUNICÍPIO DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ NO MERCOSUL, BUSCANDO A GERAÇÃO DE NOVOS EMPREGOS, O AUMENTO DE SUA PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA E CONSIDERANDO A FALTA DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL, CULTURAL E DE RECURSOS HUMANOS VOLTADA PARA A AGRICULTURA?

5.1 - Produzir video, folder e outdoors que mostrem as características do município para distribuir aos países integrantes do Mercosul.

Responsável: Prefeito Municipal.

Colaboradores: Secr. Mun. da Industria, Comércio e Turismo e Iniciativa Privada.

Prazo: 90 dias

5.2 - Criação do Conselho Municipal do Turismo.**Responsável:** Secretário Mun. de Industria, Comércio e Turismo.**Colaboradores:** Rede Hoteleira**Prazo:** 90 dias**5.3 - Introduzir o idioma espanhol no currículo escolar.****Responsável:** Secretário da Educação, Cultura e Esportes.**Colaboradores:** Escolas e Projeto de Extensão com as Universidades.**Prazo:** 2 anos**5.4 - Palestras de conscientização política.****Responsável:** Secretário Mun. de Industria, Comércio e Turismo.**Colaboradores:** Secr. da Educação, Cultura e Esportes.**Prazo:** 1 ano**QUESTÃO ESTRATÉGICA 6: COMO APROVEITAR O RAMO HOTELEIRO EXISTENTE NO MUNICÍPIO PARA A CRIAÇÃO DE UM POLO DE PROFISSIONALIZAÇÃO NA ÁREA TURÍSTICA E HOTELEIRA ?****6.1 - Carta-consulta ao SENAC sobre interesse para implantação de Hotel-Escola.****Responsável:** Secretários da Indústria e da Educação.**Prazo:** Imediato**6.2 - Convênio com grupos empresariais para a municipalização do Hotel Caldas.****Responsável:** Secretaria da Indústria e Comércio**Prazo:** 1 ano**6.3 - Elaborar projeto de Escola Técnica profissionalizante do município e convênio com a ETFSC e UFSC (Colégio Agrícola).****Responsável:** Secretaria da Educação**Prazo:** 1 ano.**QUESTÃO ESTRATÉGICA 7: COMO AUMENTAR A RECEITA DO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, CONSIDERANDO AS PESSOAS E EMPRESAS INSTALADAS NO MUNICÍPIO E A FUTURA LEI DE ROYALTIES ECOLÓGICOS, SEM DEGRADAR SEUS RECURSOS NATURAIS ?****7.1 - Contato com as Universidades e Associação dos Municípios para a revisão participativa do Plano Diretor do Município.****Responsável:** Prefeito Municipal.**Colaboradores:** Secretário da Administração e Presidente da Câmara.**Prazo:** 1 a 90 dias

7.2 - Contratação de pessoal em áreas essenciais para acompanhamento de projetos.

Responsável: José Orlando Borguesan

Colaboradores: Vice-Pefeito

Prazo: 2 a 3 anos

7.3 - Convênios com as Universidades e Escola Técnica para viabilização de uma política de recursos humanos.

Responsável: Secretário da Administração

Colaboradores: Lourival Diniz

Prazo: 180 dias

7.4 - Acordos com as diversas lideranças do município para combater a inadimplência.

Responsável: Secr. da Ind e Turismo

Colaboradores: Prefeito e Secr. da Agricultura

Prazo: 1 a 2 anos

7.5 - Acordo com lideranças e comunidade para implementar o Plano Diretor.

Responsável: Presidente da Câmara de Vereadores

Colaboradores: Secr. da Educação

Prazo: 1 a 2 anos

7.6 - Elaborar projetos para captação de recursos financeiros à nível estadual e federal.

Responsável: Assessor Jurídico

Colaboradores: Lourival Diniz

Prazo: 1 a 12 meses

7.7 - Contatos com deputados e senadores para a inclusão de projetos no orçamento estadual e federal, bem como emendas e novas leis para a implantação dos projetos decorrentes das ações estratégicas.

Responsável: Prefeito Municipal

Colaboradores: Vice-Prefeito, Pres. da Câmara e Secr. da Educação.

Prazo: Imediato

7.8 - Convênios, Assessorias e contatos com instituições governamentais ou não, visando informações acerca de programas de interesse do município.

Responsável: Secr. da Administração

Colaboradores: Pedro Martendal - Secr. Saúde

Prazo: 1 a 90 dias

7.9 - Contato com o poder judiciário para instalação de sede de Comarca.

Responsável: Assessor jurídico.

Colaboradores: Borguesan e Prefeito

Prazo: 1 a 90 dias

7.10 - Construção do prédio para funcionamento do poder Legislativo

Responsável: Nelson Isidoro

Colaboradores: Thierres Elias, Newton da Rosa, Vereador Laudir, Eugênio Prin.

Prazo: indefinido

QUESTÃO ESTRATÉGICA 8: COMO DESENVOLVER UMA POLÍTICA INDUSTRIAL DIVERSIFICADA NO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, INCLUINDO DO TIPO NÃO POLUIENTES, PREOCUPADOS COM OS RECURSOS NATURAIS, VISANDO O APROVEITAMENTO DOS PRODUTOS LOCAIS E A MÃO DE OBRA EXCEDENTE PARA ALCANÇAR UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ?

8.1 - Iniciativa conjunta entre a Prefeitura Municipal, Conselho Agropecuário, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Associação da Agricultura, num espírito associativista, para a criação de uma indústria de aproveitamento do excedente agrícola do Município.

Responsável: Secretário da Agricultura

Prazo: Imediato

11. AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA

28

Ao final dos trabalhos, aplicou-se um questionário para a avaliação da experiência pelos participantes, cuja síntese é apresentada a seguir:

1. Aponte um ponto forte da experiência:

A determinação, qualidade, segurança e conhecimento da Equipe de monitores; o reconhecimento dos participantes como profundos conhecedores da história e da realidade de seu Município; enriquecimento pessoal por novos conhecimentos; aprendizado do raciocínio em grupo e conhecimento da metodologia do PEP.

2. Aponte um ponto fraco da experiência:

O principal ponto fraco, segundo a maioria dos participantes foi a pouca participação da comunidade, seguido pela época ruim de realização do Seminário - final de ano --, e com uma indicação sobre deficiência pessoal de formação.

3. O que você achou da metodologia utilizada?

A totalidade dos participantes afirmaram ter gostado da metodologia, utilizando expressões do tipo "ótima, muito boa e razoável".

4. Que etapas do planejamento precisariam de mais tempo?

A maioria indicou a última etapa, a das ações estratégicas, como a que necessita de mais tempo para elaboração.

5. O que você achou do desempenho dos monitores?

A maioria gostou e alguns indicaram a falta de experiência na coordenação.

6. Na sua opinião, por que houve pouca participação da comunidade?

Diversas foram as respostas: época, fim de ano; falta de conhecimento, vivência coletiva; resistência à novas idéias e falta de vontade política.

7. Quais foram as maiores dificuldades para sua participação?

O acúmulo de serviço; a escassez de tempo; a dificuldade em formular as questões; o horário extra-expediente.

8. Que sugestões você teria para novos Seminários de Planejamento?

Realização intensiva; buscar maior e mais significativa participação; ampliar a outros municípios; realizar um novo PEP dentro de dois anos; dedicar mais tempo para a elaboração das ações estratégicas, horários matutinos e comerciais, além de maior heterogeneidade na composição dos participantes.

**ANEXO 03 - Síntese da avaliação do Planejamento
Estratégico Participativo dos municípios de
Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz do
Estado de Santa Catarina**

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO – PEP

Município de Palhoça

- Equipe de Apoio Metodológico:

Joel Souto-Maior – Coordenador

Carlos Alberto Cioce Sampaio

Cláudio Cherem de Abreu

Daniel José da Silva

Gilney Luiz de Moura

Vicente Rosa Alves

José Garcia Leal Filho Vicente Rosa Alves

José Vareça Donato

Lauri Basso

Nédio Antônio Kichel

Oklinger Mantovaneli Júnior

Rosana D. C. Zimmermann

Município de Santo Amaro da Imperatriz

- Equipe de Apoio Metodológico:

Joel Souto-Maior – Coordenador

Benilson Borinelli

Carlos Alberto Cioce Sampaio

Daniel José da Silva

Gilney Luiz de Moura

Vicente Rosa Alves

José Garcia Leal Filho

Margari de Lurdes Costella

Renato César Vieira

Rogério Santos da Costa

Oklinger Mantovaneli Júnior

A síntese abaixo apresentada refere-se à avaliação realizada pela equipe de apoio metodológico que aplicou o PEP nos municípios de Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz do Estado de Santa Catarina, no ano de 1993, sob a Coordenação do Prof. Joel Souto-Maior, PhD.

Priorizou-se, para esta síntese, os aspectos que mais especificamente estão relacionados com a presente pesquisa. Neste sentido, destacam-se:

AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE PALHOÇA

PONTOS FORTES:

1. Capacidade de improvisação da equipe
2. Bom aproveitamento por parte da equipe
3. Grande envolvimento dos que permaneceram até o fim
4. Abertura da coordenação aos *insights* da equipe
5. Potencial para agilização do processo
6. Aproximação UFSC/comunidade
7. Integração da própria equipe
8. Comprovação de aplicabilidade da metodologia
9. Levantamento das expectativas dos participantes

PONTOS FRACOS:

1. Cansaço pelas longas horas de trabalho
2. Desinteresse de alguns participantes
3. Ausência de avaliação do processo com os participantes
4. Cronograma mal desenvolvido
5. Falta de orientação sobre algumas etapas
6. Falta de organização por parte da P.M.P.

ABORDAGEM DE PEP

PONTOS FRACOS

1. Falta de uma etapa de sensibilização
2. Não prevê articulação com instrumentos formais de planejamento
3. Falta de tempo adequado para cada etapa
4. Falta de critério sobre representatividade mínima
5. Não explorar divergências político-ideológicas
6. Falta de maior preparação dos coordenadores sobre a metodologia e a realidade local
7. Falta de representação da comunidade na consolidação do relatório final / das suas etapas
8. Influência dos exemplos de questões estratégicas
9. Não permite a formulação de estratégias baseadas em novos paradigmas
10. Falta de maior divulgação

PONTOS FORTES:

1. Pedagogia construtiva
2. Promove metodologia igualitária
3. Flexibilidade
4. Leva ao consenso
5. Apresenta resultados a curto prazo
6. Evita desgaste entre participantes de diferentes níveis hierárquicos
7. Envolvente
8. Permite a participação de todos convidados
9. Baixo componente ideológico
10. Comprometimento dos participantes
11. Poder esclarecedor
12. Sistêmica (exige integração e sinergia dos setores)
13. Sinergia
14. Força e reflexão

15. Integração entre equipe técnica / participantes (entre pensar e agir)
16. Visualização de futuro desafiador mas plausível

ANEXO 04

- **Roteiro de entrevista n.º 01**
 - **Lista dos entrevistados**
 - **Roteiro de entrevista n.º 02**
 - **Lista dos entrevistados**
-

ROTEIRO DE ENTREVISTA – N.º 1

Data:

Horário:

Local:

Nome:

Formação:

Indicação de entrevistas:

1- Como **avalia** o PEP?

- Pontos positivos
- Pontos negativos
- Sugestões e considerações

2- Por que é importante o **planejamento com participação**?

3- Como considera ter sido a **participação** no PEP?

4- **O que** entende por **mobilização**?

- É **necessária** uma mobilização para o PEP?
- Por que é **importante** uma mobilização para o PEP?
- Que atitudes / **estratégias** mobilizatórias sugere?
- **A quem compete** a mobilização?
- Qual o **tempo** necessário?
- **Quem** deve ser mobilizado?
- Como garantir a **continuidade** dessa mobilização para o PEP?

5- Outras considerações.

**LISTA DOS ENTREVISTADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA N.º 01**

GRUPO 1

01 – VICENTE ROSA ALVES

Administrador – UFSC
Especialista em Organizações Sistemas e Métodos
Mestre em Administração – UFSC
Doutorando UNICAMP/SP

Entrevistado em 18.12.96
Das 10h40min as 12h15min = duração 1h35min
Centro – Florianópolis/SC

02 – JOSÉ GARCIA LEAL FILHO

Economista
Mestre em Administração – UFSC
Funcionário do Banco do Brasil

Entrevistado em 20.12.96
Das 9h30min as 10h45min = duração 1h15min
Centro – Florianópolis/SC

03 – DANIEL JOSÉ DA SILVA

Engenheiro Civil – UFSC
Cursos de Pós-Graduação na área de Hidrologia e Recursos Hídricos em
Madri e Porto Alegre
Mestre em Sociologia Política – UFSC
Doutorando em Engenharia de Produção – UFSC

Entrevistado em 29.01.97
Das 19h15min as 20h30min = duração 1h15min
Centro – Florianópolis/SC

04 – CLÁUDIO SCHEREM DE ABREU

Administrador – UFSC
Mestrando em Administração – UFSC
Funcionário Público do Tribunal de Contas do Estado de SC

Entrevistado em 04.02.97
Das 13h30min as 14h15min = duração 45min
Centro – Florianópolis/SC

05 – GILNEI LUIZ DE MOURA

Administrador – UFSM
Mestre em Administração – UFSC
Prof. UNICRUZ/RS

Entrevistado em 14.01.97
Das 11h as 12h = duração 1h
Cruz Alta/RS

ROTEIRO DE ENTREVISTA N.º 02

Data:

Horário:

Local:

Nome:

Formação:

Indicação de entrevistas:

1- Como **avalia o processo de PEP** do qual participou?

- Pontos positivos
- Pontos negativos
- Sugestões e considerações

2- Como considera ter sido a **participação** no PEP?

3- Quais os resultados **obtidos** / observados a partir do PEP?

4- **Como ficou sabendo** que iria ser feito o PEP?

5- Como foi a mobilização para o PEP?

6- **O que entende por mobilização?**

- É **necessária** uma mobilização para o PEP?
- Por que é **importante** uma mobilização para o PEP?
- Que atitudes / **estratégias** mobilizatórias sugere?
- A **quem compete** a mobilização?
- Qual o **tempo** necessário?
- **Quem** deve ser mobilizado?
- Como garantir a **continuidade** dessa mobilização para o PEP?

7- Por que é importante o **planejamento com participação**?

8- Outras considerações.

**LISTA DOS ENTREVISTADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA N.º 02**

GRUPO 2

06 – LUIZ HENRIQUE MOREIRA

Administrador
Gerente de Coordenação Administrativa da Secretaria do Estado do Governo
Ex-Secretário de Assuntos Políticos e Administrativo da Prefeitura Municipal
de Palhoça de SC

Entrevistado em 23.06.97
Das 13h30min as 14h10min – duração 40min
Centro – Florianópolis/SC

07 – NELSON ISIDORO DA SILVA

Educação Física
Presidente Câmara de Vereadores Santo Amaro da Imperatriz
Ex-Presidente Câmara de Vereadores de Santo Amaro da Imperatriz de SC

Entrevistado em 24.06.97
Das 17h20min as 18h = duração 40min
Santo Amaro da Imperatriz/SC

08 – PEDRO MARTENDAL

Prefeito de Santo Amaro da Imperatriz – SC
Ex-Secretário da Agricultura

Entrevistado em 24.06.97
Das 18h20min as 18h30min = duração 10min
Santo Amaro da Imperatriz/SC

10 – NEREU CELESTE GHIZONI

Advogado e Dentista
Ex-Diretor Geral da Administração da Prefeitura de Palhoça de SC
Aposentado

Entrevistado em 26.06.97
Das 10h40min as 11h40min = duração 1 h
Centro – Palhoça/SC

12 – REINALDO WEINGARTNER

Ex-Prefeito de Palhoça

Entrevistado em 03.07.97
Das 16h as 16h50min = duração 50min
Palhoça/SC

17 – ALCIDES MILTON DA SILVA

Mestre e Especialista pela UFSC
Farmacêutico Bioquímico
Prof. Depto. Saúde Pública – UFSC
~~Presidente do Conselho Municipal da Saúde de Palhoça de SC~~
~~Ex-Secretário Municipal da Saúde – Palhoça/SC~~

Entrevistado em 08.07.97
Das 10h50min as 11h20min = duração 30min
Centro – Florianópolis/SC

**LISTA DOS ENTREVISTADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA N.º 02**

GRUPO 3

09 – SILDOMAR CAMPELLO NAVEGANTES

Presidente Associação de Moradores Amigos do Sul de Santo Amaro da Imperatriz/SC

Entrevistado em 24.06.97
Das 19h20min as 19h35min = duração 15 min
Santo Amaro da Imperatriz/SC

11 – EDUARDO PEREIRA MELLO

Administrador
Gerente/Administrador do Hotel Caldas da Imperatriz
Presidente do Conselho Municipal de Turismo da SAI

Entrevistado em 03.07.97
Das 11h15min as 12h = duração 45min
Santo Amaro da Imperatriz/SC

13 – GILBERTO STEINMETZ

Técnico em Edificações
Empresário
Membro da A.C.I.P. – Associação Comercial e Empresarial Palhocense

Entrevistado em 04.07.97
Das 10h5min as 10h40min = duração 35min
Palhoça/SC

14 – NELSON ARTUR SCHULTZ

Matemática – UFSC
Prof. de Matemática no Colégio Governador Ivo Silveira
Ex-Diretor do Colégio Governador Ivo Silveira – Palhoça/SC

Entrevistado em 04.07.97
Das 11h as 11h30min = duração 30min
Palhoça/SC

15 – ARNO PAGANELLI

Teologia
Pastor Igreja Evangélica Confissão Luterana

Entrevistado em 04.07.97
Das 16h35min as 17h10min = duração 35min
Palhoça/SC

16 – MANOEL LUIZ RACHADEL

Agricultor
Presidente Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santo Amaro da Imperatriz/SC

Entrevistado em 07.07.97
Das 10h30min as 11h20min = duração 50min
Santo Amaro da Imperatriz/SC
