

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTADO:
AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NOS
MUNICÍPIOS DE PALHOÇA E SÃO BONIFÁCIO, EM SANTA CATARINA.**

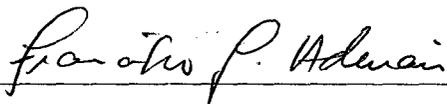
JOSÉ GARCIA LEAL FILHO

Florianópolis (SC), novembro de 1994

**INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTADO:
AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NOS
MUNICÍPIOS DE PALHOÇA E SÃO BONIFÁCIO, EM SANTA CATARINA.**

JOSÉ GARCIA LEAL FILHO

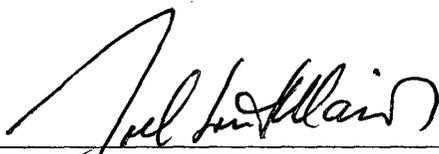
Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Políticas e Planejamento Governamental), e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.



Prof. Francisco Gabriel Heidemann

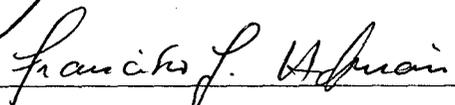
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora, integrada pelos professores:



JOEL SOUTO MAIOR FILHO, Ph.D.

(Orientador)



FRANCISCO GABRIEL HEIDEMANN, Ph.D.

(Membro)



PAULO HENRIQUE FREIRE VIEIRA, Ph.D.

(Membro)

"NADA É MAIS DIFÍCIL DE ASSUMIR, MAIS PERIGOSO PARA CONDUZIR, DO QUE TOMAR A INICIATIVA NA INTRODUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM DE COISAS, POIS A INOVAÇÃO TEM COMO INIMIGOS TODOS OS QUE SE SAÍRAM BEM SOB AS ANTIGAS CONDIÇÕES E TEM DEFENSORES TÉPIDOS NOS QUE, TALVEZ, POSSAM SE SAIR BEM SOB AS NOVAS".

Maquiavelli

A FAMÍLIA

meus pais,

José e Vera Leal

minhas irmãs,

Fernanda, Lígia e Raquel,

turminha do futuro

Augusto, Beatriz, Gabriel, Mariana,
Milena e Renata

AGRADECIMENTOS

Ao amigo e orientador professor Doutor Joel Souto-Maior Filho que, pela sua experiência, conhecimento, confiança e apoio, soube transmitir o gosto pela ciência e pelo saber, favorecendo meu envolvimento e entusiasmo pela pesquisa de dissertação de seu começo até o final.

Aos amigos e membros da banca examinadora, professores doutores, Francisco Gabriel Heidemann e Paulo Freire Vieira, pela atenção e dedicação durante toda a pesquisa.

Aos professores do CPGA, em especial:

Professor Doutor Erni José Seibel, pelas idéias construtivas a um trabalho de ação transformadora.

Professor Doutor Clóvis Machado da Silva pelo auxílio metodológico no transcorrer da pesquisa, engrandecendo a rigidez científica do trabalho e pelo apoio institucional do Núcleo de Apoio a Pesquisa em Organizações (NAPPO) do CPGA/UFSC, sob sua coordenação.

Aos amigos e amigas do curso de pós-graduação em administração da UFSC, em especial:

a Gilney, Julio, Oklinger, Sampaio e Vicente, sem deixar de lembrar da amiga Marialba e dos gloriosos amigos Varela e Lauri, pela experiência na Academia e companheirismo a toda prova.

Aos colegas do NAPPO, em especial:

à amiga Angelise, pelo fundamental auxílio e discussões durante todo o período de elaboração do projeto de dissertação e pelo incansável apoio durante a pesquisa.

à amiga Eloíse, pela atenção e sugestões de idéias relevantes a iniciação científica.

ao colega Otto; pelo help no hardware.

Aos funcionários e colegas do CPGA/UFSC que das mais diversas formas participaram desta trajetória, em especial:

Sílvia e Marilda, pelo carinho e atenção em todos os momentos do curso de mestrado, principalmente nos mais difíceis.

Carmona, pela presteza, cortesia e atenção nos assuntos de interesse do corpo discente

Graça, pela simpatia e gentileza

Márcio, pela colaboração nos serviços de suporte.

Aos atuais prefeitos dos municípios de Palhoça e São Bonifácio, Srs. Reinaldo Weingartner e Nilo Westphal, respectivamente, pelo apoio para que este trabalho fosse realizado.

Ao Banco do Brasil S.A. pelo apoio institucional proporcionado através de seu Programa de Formação de Recursos Humanos, demonstrando a face dinâmica e proativa de um Banco agente do desenvolvimento do País.

Em especial a:

Artur Pinheiro de Castello Branco, chefe, amigo e dirigente de grande visão estratégica numa organização das dimensões do Banco do Brasil, por ter acreditado no desafio do projeto de minha formação profissional.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	v
SUMÁRIO	vii
LISTA DE QUADROS, FIGURAS, TABELAS E SIGLAS	xii
RESUMO	xix
ABSTRACT	xxi
CAPÍTULO I	1
INTRODUÇÃO	1
1.1. TEMÁTICA E PROBLEMA	1
1.2. OBJETIVOS	7
1.3. JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	8
CAPÍTULO II	11
BASE TEÓRICO-EMPÍRICA	11
2.1. CORRENTES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	11
2.2. O PANORAMA SÓCIO-AMBIENTAL	17
2.3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	22
2.3.1. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO	22
2.3.2. PLANEJAMENTO MUNICIPAL	24

2.3.3. PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO	27
2.3.4. INOVAÇÃO INSTITUCIONAL À CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTADO	36
2.3.5. EM BUSCA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTOS INOVADORES DE GESTÃO MUNICIPAL.....	38
2.3.5.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	38
2.3.5.2. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	55
CAPÍTULO III.....	66
METODOLOGIA.....	66
3.1. PERGUNTAS DE PESQUISA.....	67
3.2. DEFINIÇÃO DE TERMOS E CATEGORIAS ANALÍTICAS	67
3.2.1. DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA.....	67
3.2.2. DEFINIÇÃO OPERACIONAL.....	68
3.3. DELINEAMENTO E PERSPECTIVA DA PESQUISA.....	69
3.4. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	71
3.4.1. POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	71
3.5. TIPOS E COLETA DE DADOS	74

3.6. ANÁLISE DOS DADOS	74
3.7. LIMITAÇÕES E OBSTÁCULOS DA PESQUISA.....	75
Na metodologia.....	75
Na base teórica.....	76
No levantamento de dados.....	76
CAPÍTULO IV	77
APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	77
4.1. O CASO DOS PLANOS DE PALHOÇA E SÃO BONIFÁCIO.....	77
4.1.1. O MUNICÍPIO DE PALHOÇA.....	77
Aspectos Físico-Naturais.....	77
Aspectos Demográficos	80
Aspectos Econômicos.....	83
Infra-Estrutura Social.....	84
Infra-Estrutura Física.....	87
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO DE PALHOÇA (PEP).....	92
4.1.2. O MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO	93
Aspectos Físico-Naturais.....	93
Aspectos Demográficos	93
Aspectos Econômicos.....	96
Infra-Estrutura Social.....	98

Infra-Estrutura Física.....	99
PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DE SÃO BONIFÁCIO (PMDA).....	101
4.2. PERFIL ESTRATÉGICO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS, SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO	106
4.2.1. PREPARAÇÃO	106
Sensibilização	107
Acordo Inicial	111
4.2.2. INICIAÇÃO.....	113
Definição dos Mandatos	113
Definição da Missão	117
4.2.3. INFORMAÇÃO.....	121
Levantamento das Ameaças e Oportunidades	122
Levantamento dos Pontos Fracos e Fortes	124
4.2.4. FORMULAÇÃO	126
Levantamento de Questões Estratégicas.....	126
Definição das Estratégias de Ação	127
4.2.5. AVALIAÇÃO.....	128

4.3. PERFIL PARTICIPATIVO DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS, SEGUNDO CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	131
4.3.1. OPORTUNIDADE.....	131
4.3.2. EQUIDADE.....	138
4.3.3. PLURALIDADE.....	141
4.3.4. REPRESENTATIVIDADE.....	145
4.3.5. RESPONSABILIDADE.....	147
4.4. CONGRUÊNCIAS ENTRE AS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DAS EXPERIÊNCIAS PEP E PMDA, COM ALGUNS CONDICIONANTES DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO.....	149
CAPÍTULO V.....	175
CONCLUSÃO.....	175
INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS.....	175
CONDICIONANTES DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO.....	184
RECOMENDAÇÕES.....	193
MEDIDAS DE AÇÃO.....	194
OUTRAS PESQUISAS.....	199
CAPÍTULO VI.....	200
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	200

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1

LISTA DOS ENTREVISTADOS NO PMDA 72

QUADRO 2

LISTA DOS ENTREVISTADOS NO PEP..... 73

QUADRO 3

PRINCIPAIS PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

- 1989..... 84

QUADRO 4

PRINCIPAIS PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS DO MUNICÍPIO DE SÃO

BONIFÁCIO - 1989 97

QUADRO A

ETAPAS/CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA NO

SETOR PÚBLICO MUNICIPAL 207

QUADRO B

CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA NO SETOR

PÚBLICO MUNICIPAL 209

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1

PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO INTEGRADO

PARA COMUNIDADES RURAIS 35

FIGURA 2

PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO NO

SETOR PÚBLICO 46

FIGURA 3

MAPA DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS 79

FIGURA 4

ÁREAS GOVERNAMENTAIS DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL - REGIÃO

DA GRANDE FLORIANÓPOLIS 90

LISTA DE TABELAS

TABELA 1

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA E REGIÃO

NO PERÍODO 1970 - 1991 81

TABELA 2

TAXA GEOMÉTRICA MÉDIA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL DO

MUNICÍPIO DE PALHOÇA NO PERÍODO 1970 -1991 81

TABELA 3

DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA E REGIÃO

NO ANO DE 1991 83

TABELA 4

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA POR SETORES

DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA NO PERÍODO 1970-1989 83

TABELA 5

TAXA DE NATALIDADE, MORTALIDADE GERAL E MORTALIDADE

INFANTIL EM PALHOÇA - 1992 86

TABELA 6

CONSUMO POR CLASSE DE ENERGIA ELÉTRICA EM PALHOÇA - 1991

..... 87

TABELA 7

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO E

REGIÃO NO PERÍODO 1970-1991 94

TABELA 8

TAXA GEOMÉTRICA MÉDIA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL DO

MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO E REGIÃO NO PERÍODO 1970 - 1991 95

TABELA 9

DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO E

REGIÃO, EM 1991 95

TABELA 10

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA POR SETORES

DO MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO, NO PERÍODO DE 1970-1989 96

TABELA 11

TAXA DE NATALIDADE, MORTALIDADE GERAL E MORTALIDADE

INFANTIL EM SÃO BONIFÁCIO - 1992 98

TABELA 12

CONSUMO, POR CLASSE, DE ENERGIA ELÉTRICA EM SÃO BONIFÁCIO

- 1991 99

TABELA 13

PERFIL ESTRATÉGICO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS

MUNICIPAIS DE PALHOÇA (SC) E SÃO BONIFÁCIO (SC) - DISTRIBUIÇÃO

DE FREQUÊNCIA DA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS 108

TABELA 14

PERFIL PARTICIPATIVO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE PALHOÇA (SC) E SÃO BONIFÁCIO (SC) - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA DA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS	132
---	-----

TABELA 15

FREQUÊNCIA RELATIVA DA OPINIÃO DOS RESPONDENTES QUANTO ÀS RAZÕES PARA A NÃO PARTICIPAÇÃO DE CERTOS SEGMENTOS SOCIAIS NO PEP PALHOÇA	135
---	-----

TABELA 16

FREQUÊNCIA RELATIVA DA OPINIÃO DOS RESPONDENTES QUANTO ÀS RAZÕES PARA A NÃO PARTICIPAÇÃO DE CERTOS SEGMENTOS SOCIAIS NO PMDA DE SÃO BONIFÁCIO	137
---	-----

TABELA 17

CONSERVAÇÃO GERAL DO SOLO E DA ÁGUA EM SÃO BONIFÁCIO	170
--	-----

TABELA 18

PRODUÇÃO FLORESTAL EM SÃO BONIFÁCIO	172
---	-----

TABELA 19

INSTALAÇÃO DE AGROINDÚSTRIAS NÃO-POLUENTES EM SÃO BONIFÁCIO (SC)	173
---	-----

LISTA DAS ABREVIATURAS

ACARESC - ASSOCIAÇÃO DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL DO ESTADO DE
SANTA CATARINA

BADESC - BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

BESC - BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

CASAN - COMPANHIA DE SANEAMENTO DE SANTA CATARINA

CEASA - CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE SANTA CATARINA

CELESC - COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA DE SANTA CATARINA

CIDASC - COMPANHIA INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA

CIMA - COMISSÃO INTERMINISTERIAL SOBRE MEIO-AMBIENTE

CODECON - CONSELHO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

CTG - CENTRO DE TRADIÇÕES GAÚCHAS

CDL - CONSELHO DOS DIRETORES LOJISTAS DE PALHOÇA

DER - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM

ELETROSUL - CENTRAIS ELÉTRICAS DO SUL

EPAGRI - EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E DIFUSÃO DE TECNOLOGIA DE SANTA CATARINA

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DE AMPARO À PESQUISA E AO MEIO AMBIENTE

INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL

FATMA - FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA EM TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA

GRANFPOLIS - REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

LBA - LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

PBDR - PLANO BÁSICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PEP - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO DE PALHOÇA

PFL - PARTIDO DA FRENTE LIBERAL

PIDSÉ - PROGRAMA INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO

PMDA - PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DE SÃO BONIFÁCIO

PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

PMP - PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA

PRN - PARTIDO DA RENOVACÃO NACIONAL

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES

SAAI - SECRETARIA DE AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E IRRIGAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

SENAI - SERVIÇO NACIONAL DA INDÚSTRIA

SESI - SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA

PNUD - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNDP - UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM)

RESUMO

A presente pesquisa procurou avaliar duas experiências de planejamento governamental nos municípios de Palhoça e São Bonifácio, em Santa Catarina, visando a identificar as inovações institucionais ocorridas no processo de elaboração dos planos municipais. O alvo do trabalho foi verificar se aquelas inovações foram compatíveis com os condicionantes do planejamento do desenvolvimento sustentado, e especialmente, com a participação democrática da sociedade e com os arranjos institucionais descentralizados. Os critérios utilizados na avaliação basearam-se em abordagens do planejamento governamental de natureza estratégica e participativa, entendidas como constitutivas do planejamento do desenvolvimento sustentado. De forma preliminar, o estudo destacou algumas ações priorizadas pelos planos e implementadas na prática, que tinham convergência com critérios de sustentabilidade.

Optou-se pelo tipo de pesquisa estudo de caso. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, e os secundários por relatórios oficiais e os planos municipais. A análise e interpretação dos dados foram feitas de forma qualitativa, sendo utilizada a distribuição de frequência para complementar a análise.

O estudo revelou que, em Palhoça, foram definidas quatro questões estratégicas para o desenvolvimento do Município: imigração acelerada, necessidade do aumento das receitas municipais, destruição do meio-ambiente e grave situação do saneamento básico local. Estas questões orientaram estratégias de ação para reverter a prática tradicional de asfaltar ruas e construir praças. Tal esforço foi fruto das práticas inovadoras da gestão pública, pela implantação da metodologia de planejamento estratégico participativo (PEP) naquele Município. Todavia,

prescindiu ela de maior pluralidade e representatividade dos segmentos sociais, econômicos e políticos locais, no processo de planejamento.

No município de São Bonifácio, o estudo mostrou que foi elaborado e implementado um plano agropecuário (PMDA), resultado de um processo de planejamento cooperativo e integrado, abrangendo o governo municipal, agências públicas estaduais e a comunidade local. Ele foi dinamizado por uma Comissão Agropecuária Municipal, especialmente criada para cuidar dos assuntos do setor agropecuário. Esta Comissão e o PMDA foram responsáveis por ações que contribuíram para minimizar e evitar superposições, paralelismos e desperdícios de recursos e ações. Constatou-se, no entanto, que a iniciativa para formulação e implementação do Plano foi essencialmente dos governos municipal e estadual, e a participação comunitária foi predominantemente induzida por eles. Isto devido à baixa politização e natureza conservadora da população, que não vislumbrava a importância de um maior envolvimento dela e de suas lideranças na administração pública.

Algumas ações priorizadas pelos planos e implementadas na prática, até março de 1994, podem ser consideradas compatíveis com alguns critérios de sustentabilidade. Em Palhoça, houve a diminuição dos assentamentos humanos em áreas verdes e de mangues, considerados como uma das causas principais das enchentes anuais no Município, em razão da devastação da cobertura florestal, erosão dos solos e assoreamento dos rios, valas e canalizações. Em São Bonifácio, a introdução de práticas de adubação verde, orgânica, e de reflorestamento, a partir do Plano, favoreceram maior conscientização da sociedade local, no tocante à conciliação entre a economia e o meio ambiente.

ABSTRACT

Two municipal planning experiences, those of Palhoça and São Bonifácio, are analyzed and evaluated in this research to determine whether institutional innovations have occurred, and if they did occur, whether they are in tune with the factors which condition successful sustainable development planning. Among these factors especial attention was given to public participation in the planning process and to the decentralized institutional arrangements. The criteria used for evaluation of the planning experiences were based upon strategic and participative approaches to governmental planning, assumed to be essential to sustainable development planning. The study showed that some of the actions prioritized and implemented through the plans converged towards principles of sustainable development.

The case-study approach was used as the main methodology. Primary data was collected through semi-structured interviews, while the principal sources of secondary data were official reports and the two municipal plans' reports. Data analysis and interpretation were essentially qualitative, use being made of data frequency distribution to support some interpretations.

The study showed that in the case of Palhoça four strategic issues were identified by the planning process: fast growing immigration, the need to rapidly increase municipal revenues, environmental degradation and the serious lack of a basic sanitation infrastructure. These four issues guided the development of practical strategies and a plan of action that helped revert the traditional practice of giving only attention to paving streets and building public squares. Thus, the planning methodology used by this municipal government - PEP, introduced an important management innovation. However, participation of local interest groups in the planning process could have been greater, more pluralistic and more representative.

As far as the Municipality of São Bonifácio is concerned, the study found that it formulated and implemented an integrated agricultural and livestock plan that resulted from the cooperation among the municipal government, state agencies and the local community, through a "Municipal Commission" especially created for this purpose. This Commission and its plan were responsible for actions that contributed to minimization and avoidance of common overlapping, redundancy and waste in resource allocation. It can be said that the institutional arrangement for plan formulation and implementation was essentially a creature of the São Bonifácio Government, and

public participation was predominantly induced by it. This was due primarily to the low politicization and conservative nature of the local population, which could not see the need for a wider involvement of its leadership in public management.

Some of the prioritized and implemented actions up to March 1994, can be considered compatible with some of the criteria for sustainable development. In the case of Palhoça, there were decreases in human settlements in green and swamps areas, which were contributing to an increase of flood frequency in the municipality, because they bring forest devastation, soil erosion, and fill up guts, storm sewers and stream channels. In São Bonifácio, the introduction through the plan of some agricultural practices such as organic and green soil fertilization, as well as reforestation, favored a greater awareness of the local community as far as the need to reconcile economic development and preservation of the natural environment.

INTRODUÇÃO

1.1. TEMÁTICA E PROBLEMA

O preocupante quadro social, político, econômico e ecológico que assola os espaços onde sobrevive a maioria das pessoas, tanto no Brasil como em outras partes do mundo, tem sido tema de destaque nos relatórios anuais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No aspecto social, destacam-se os problemas relacionados com sistemas de saúde deficientes para o atendimento à maioria da população; elevados índices de evasão escolar e deterioração na qualidade do ensino; carência de moradias para evitar-se o processo da favelização crescente e o dos assentamentos em áreas impróprias; o saneamento básico precário, causador de doenças e epidemias. Do lado político, vê-se a carência de oportunidades para uma ação mais democrática e descentralizada do governo, que permitam maior participação social no tocante à administração e políticas públicas. No aspecto econômico, tem havido o aumento da concentração da renda e a insuficiência de geração de novos empregos, para absorção do contingente de desempregados ou subempregados. E, por fim, no aspecto ecológico, verificam-se altos índices de poluição dos recursos hídricos e aéreos, da devastação da flora nativa e de desmatamentos, além da superexploração de recursos não-renováveis.

Este conjunto de fatores nos faz questionar os padrões de desenvolvimento em voga no mundo, e, sobretudo, no Brasil, instigando-nos a identificar os mecanismos que possibilitem

amenizar os principais fatores causadores desse estado de coisas, principalmente quando o objeto da intervenção é em âmbito municipal.

Hoje, o meio ambiente representa um elemento de destaque nos processos decisórios do setor público, uma vez que envolve cada processo de desenvolvimento de comunidades, regiões e países. Ele inclui o relacionamento e as interdependências existentes entre pessoas e recursos naturais. A mudança sócio-ambiental é, então, o produto, não somente de eventos naturais, mas, também, da aplicação de modelos de desenvolvimento, de práticas e de estilos de vida. Sua destruição pelo uso predatório dos recursos naturais, pela expansão urbana, associada ao agravamento da miséria e do êxodo rural, além das diversas formas de poluição agroindustrial e industrial impõe a necessidade de uma grande mobilidade de esforços para que se alcance um novo padrão de desenvolvimento, pois qualquer modificação no ambiente físico tem importantes conseqüências sócio-econômicas que afetam a qualidade de vida. Um modelo alternativo de desenvolvimento que leve em conta a escassez de recursos financeiros, utilizando-se, para tanto, de novas formas gerenciais, organizacionais e tecnológicas, visando a um melhor aproveitamento do potencial disponível em cada contexto específico, tem, no conceito de desenvolvimento sustentado, sua base de referência-teórica.

Nesse conceito, vinculado ao contexto da pesquisa social interdisciplinar desde a Conferência de Estocolmo (1972), podemos encontrar condicionantes e dimensões de sustentabilidade, que apontam para a ruptura paradigmática das visões tradicionalistas do processo de desenvolvimento centrado exclusivamente na dimensão econômica. Sem desconsiderar-se o aspecto da viabilidade econômica do processo modernizador, este enfoque preconiza um padrão mais racional do uso de recursos (materiais, naturais e humanos), tentando reduzir ao mínimo o índice de desperdícios, e, também, objetivando embutir nos sistemas de planejamento os princípios reguladores da justiça social, de uma configuração urbano-rural mais equilibrada, da prudência

ecológica, da autonomia decisória das comunidades e da valorização da diversidade cultural. Quando da Conferência de Estocolmo, o movimento ambiental dava ênfase, principalmente, à poluição e ao uso destrutivo dos recursos naturais. Hoje, há interesse em integrar os aspectos do meio ambiente com os imperativos do crescimento econômico e do desenvolvimento. A percepção inicial do ambiente bio-físico como barreira à atividade econômica tem mudado no sentido de que somente ao respeitar-se o funcionamento dos ecossistemas é possível promover-se o desenvolvimento econômico de forma saudável e sustentável e tirar vantagens das novas oportunidades oriundas do uso e da conservação apropriados do meio-ambiente.

Dessa forma, depreende-se a necessidade de concentrarem-se esforços na pesquisa empírica de experiências no planejamento municipal, nas quais um perfil democrático-participativo e racional-estratégico de elaboração e implementação de planos configure-se num instrumental apropriado ao modelo de desenvolvimento do País, a partir do âmbito local, e voltado para uma preocupação sócio-ambiental a longo prazo. Isto porque os estudos precedentes na área da administração pública não deram muita ênfase a investigações que tratassem de estilos de planejamento voltados para uma visão estratégica de pensamento e ação (muito utilizado pelos militares nas décadas de 60 e 70) ao mesmo tempo que estabelecessem, como premissa, a participação democrática da sociedade civil. Ademais, o conceito de desenvolvimento sustentado responde à dúvida sobre o que fazer para ajustar entre si o crescimento econômico, a equidade social e a prudência ecológica. Porém, é pelas funções administrativas (principalmente o planejamento) em sua tecitura moderna que se depreendem os mecanismos para organizar atores, tecnologias, recursos, objetivos, tempo gasto, idéias priorizadas, no intuito de se consolidar um processo decisório mais eficaz para alcançarem-se aqueles fins.

Com o fim do regime militar e a volta da liberdade de expressão, conquistada ao longo dos anos 70, segmentos organizados da sociedade passaram a atuar nas áreas de planejamento e de

políticas públicas, combatendo o planejamento tecnocrático de corte autoritário. A participação popular passou a ser considerada condição indispensável para a formulação de políticas mais eqüitativas, democráticas e eficazes. A Constituição de 1988 fortaleceu as bases de uma administração descentralizada no País, com base no princípio fundamental de que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição" (Artigo 1o., Parágrafo Único). Isto proporcionou aos municípios brasileiros maior autonomia político-administrativa e financeira, e maior capacidade de aprimoramento dos mecanismos da administração pública. O planejamento municipal participativo destaca-se, nesse contexto, como uma abordagem na qual há maior articulação entre o setor público e a sociedade civil nos processos de tomada de decisão política. Além disso, verifica-se a necessidade de se repensar os modelos convencionais de planejamento, baseados numa divisão de trabalho entre, por um lado, os que identificam os problemas, definem soluções e as implementam, e, por outro, os que sofrem as conseqüências das decisões tomadas: a população.

Tendo em vista que o mundo e o Brasil passam por profundas mudanças sociais, tecnológicas, econômicas, políticas e ambientais, impõem-se a adoção de uma visão estratégica de pensamentos e de ações nos processos de planejamento municipal. O planejamento estratégico representa, neste contexto, um instrumento, não só de aprimoramento na alocação de recursos, mas, também, de apoio à tomada de decisão e à formulação de políticas públicas.

A partir da preocupação acima exposta, podem ser encontrados, neste trabalho de pesquisa, os resultados da investigação empírica das experiências de planejamento nos Municípios de Palhoça e São Bonifácio, em Santa Catarina.

O município de Palhoça localiza-se na Grande Florianópolis, possui área territorial de 361 km² e uma população aproximada de 70.000 habitantes. Apresenta acentuada diversificação étnica e cultural e uma economia baseada na produção hortifrutigranjeira e na pequena e média

indústrias, destacados os ramos cerâmico e moveleiro. Seu relevo é constituído de superfícies planas, de formação litorânea, e ondulada, e de formações montanhosas, caracterizadas por serras de embasamento cristalino, cujo solo possui baixa fertilidade e altos teores de acidez. O clima classifica-se como mesotérmico úmido, com verões quentes, apresentando a temperatura média anual de 19,8 graus C e uma precipitação total anual entre 1.300 a 1.500 milímetros. O Município tem sido receptor de grande fluxo migratório oriundo de diversas regiões do Estado de Santa Catarina, provocando um rápido crescimento populacional em relação a uma insuficiente infraestrutura física (saneamento básico e habitação) e social (saúde e educação) capaz de suportar tal crescimento, ocasionando impactos no meio ambiente do Município e em sua população. O Plano de Palhoça resultou da aplicação da metodologia de Planejamento Estratégico e Participativo no setor público (PEP) adaptada por Souto-Maior (1991 e 1994a) a partir de Bryson (1988). As diversas etapas do processo foram vivenciadas num grupo de trabalho (workshop) de planejamento estratégico realizado no período de 3 de abril a 12 de maio de 1993.

O município de São Bonifácio localiza-se na Região da Grande Florianópolis, possuindo área de 409 km² e uma população aproximada de 3.400 habitantes. A etnia predominante é a alemã, sendo que 75% dos habitantes se encontram na área rural. A economia é baseada na agropecuária, no extrativismo, na apicultura e no turismo. A experiência de planejamento no Município consistiu na formulação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (PMDA) elaborado e implantado no período de 1989 a 1992. O Plano pretendeu, por meio do envolvimento de organizações públicas municipais e estaduais, além de organizações comunitárias locais, empreender o dinamismo do desenvolvimento local. O processo desenvolveu-se em cinco etapas: 1. Seminário das Lideranças Municipais; 2. Reuniões com a Comissão Agropecuária do Município; 3. Elaboração de uma Proposta do Plano; 4. Reuniões nas Comunidades; e 5. Legitimação do Plano.

A partir dessas etapas introdutórias cabe destacar que o texto da presente pesquisa está distribuído em seis capítulos seqüenciais. Neste primeiro capítulo descrevemos a temática e o problema a ser pesquisado, além dos objetivos, gerais e específicos, bem como as justificativas da pesquisa. O capítulo II contempla a base teórico-empírica, enfatizando a revisão da literatura especializada sobre correntes de desenvolvimento e de planejamento estratégico e participativo em nível municipal. Explora-se o quadro teórico acerca de estilos de planejamento no setor público, visando a formar a base conceitual necessária ao tratamento dos desafios ligados à experimentação de abordagens de planejamento do desenvolvimento sustentado. O capítulo III apresenta o delineamento da pesquisa, enfatizando a metodologia utilizada. O capítulo IV procura apresentar e analisar os dados coletados em campo, nos dois municípios em estudo, avaliando as respectivas experiências de planejamento, a partir de critérios da gestão estratégica e participativa no setor público. A partir dessa avaliação, busca-se identificar algumas inovações ocorridas no processo de elaboração dos planos municipais que sejam compatíveis com os condicionantes do planejamento do desenvolvimento sustentado, sobretudo a participação comunitária e os arranjos institucionais descentralizados, e, também, algumas ações implementadas, compatíveis com certos critérios de sustentabilidade. No capítulo V foram estruturadas as considerações finais e recomendações para o desenvolvimento futuro dessa linha de pesquisa interdisciplinar. No capítulo VI, finalmente, foram elencadas as referências bibliográficas utilizadas no trabalho.

A pesquisa é fruto de uma iniciativa do pesquisador para resgatar e consolidar a função social do Banco do Brasil S.A., enquanto agente deflagrador de novo ciclo de desenvolvimento interiorizado e sustentado do País. Essa contribuição traduz-se no esforço em aperfeiçoar as metodologias de gestão e implantação de planos municipais, numa perspectiva desenvolvimentista que considera a problemática social, política, econômica e ecológica da atualidade. Cabe ainda registrar o relacionamento da pesquisa com o Programa de Mestrado em Administração, da Universidade Federal de Santa Catarina, pela linha de pesquisa sobre Planejamento Estratégico

Participativo para o Desenvolvimento Sustentável no Setor Público Municipal, existente naquela Universidade.

A partir da temática em relevo adveio o seguinte problema de pesquisa:

Até que ponto as experiências de planejamento governamental nos municípios catarinenses de Palhoça e São Bonifácio, entre os anos de 1989 a 1994, representaram inovações institucionais compatíveis com alguns condicionantes do planejamento do desenvolvimento municipal sustentado?

1.2. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa foi identificar as inovações institucionais ocorridas nos processos de elaboração dos planos municipais de Palhoça e São Bonifácio, em Santa Catarina, e avaliar se elas foram compatíveis com alguns condicionantes do planejamento do desenvolvimento municipal sustentado.

Como objetivos específicos foram contemplados os seguintes:

- 1) Identificar as razões que levaram as administrações locais a iniciar uma experiência de planejamento municipal.
- 2) Avaliar o perfil estratégico do processo de elaboração dos planos municipais, a partir de dados primários e secundários.

- 3) Avaliar o perfil participativo do processo de elaboração dos planos municipais, a partir de dados primários e secundários.
- 4) Verificar o envolvimento da comunidade e dos segmentos sociais locais nos processos de elaboração dos planos municipais.
- 5) Identificar as relações entre os planos municipais e os tipos de arranjo institucional estabelecidos.
- 6) Identificar se as ações implementadas pelos planos podem ser consideradas compatíveis com os critérios de sustentabilidade.

1.3. JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

Em termos teóricos, a pesquisa justifica-se pela escassez de literatura sobre estudos de casos concretos de experiências de planejamento municipal, voltadas para o desenvolvimento sustentado local e regional. Diversas entidades nacionais e internacionais de fomento ao desenvolvimento sócio-econômico, como o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) etc., têm exigido que os projetos de programas de desenvolvimento nacional, estadual e municipal atendam aos princípios de um desenvolvimento sustentado. Decorre daí a política de incentivos para a realização de estudos nessa área, como, por exemplo, a da linha de pesquisa recém-implantada no Curso de Pós-Graduação em Administração (CPGA) da Universidade Federal de Santa Catarina, que trata do Planejamento Estratégico

Participativo e Desenvolvimento Sustentado. Este estudo poderá dar contribuição a analistas e formuladores de políticas públicas, e a tomadores de decisão no espectro público municipal.

Em termos práticos, os resultados da pesquisa devem favorecer uma ação mais consciente por parte dos elaboradores, implementadores e avaliadores de planos de desenvolvimento municipal, no sentido de aperfeiçoar as tecnologias de planejamento, condizentes com momentos conjunturais de fortes e rápidas mudanças, e de solidificação do tecido democrático-participativo da sociedade brasileira. Tais atributos do planejamento devem conciliar um estilo de desenvolvimento mais harmonioso do ponto de vista da relação homem-natureza. Espera-se também que os resultados alcançados possam ser generalizados para os estudos comparativos de outros municípios, com características geográficas, sócio-econômicas, culturais e históricas semelhantes às dos municípios em estudo. Esse fato possibilitará a realização de novas experiências de planejamento estratégico e participativo em comunidades, municípios e regiões, com ideais de desenvolvimento e progresso calcados em bases sustentáveis de crescimento sócio-econômico, não obstante o reconhecimento de que um estudo de caso proporciona, geralmente, um baixo poder de generalização externa. Um estudo dessa natureza deve contribuir para elevar a capacidade da comunidade municipal para conseguir novos recursos mediante a formulação de projetos factíveis, tanto econômica, como social e ecologicamente.

Os municípios estudados foram escolhidos pelo pesquisador em razão da existência de indícios da ocorrência de experiências de planejamento municipal, caracterizadas por inovações metodológicas em abordagens de planejamento, de perfil estratégico e participativo de gestão. Para isso foram consultados alguns estudiosos da Universidade Federal de Santa Catarina, da Secretaria de Agricultura de Santa Catarina e da Associação de Municípios da Grande Florianópolis. Baseando-se nestas considerações, foram escolhidas as experiências de Palhoça e São Bonifácio

em Santa Catarina, sendo que na primeira experiência houve a participação direta do autor desta pesquisa.

BASE TEÓRICO-EMPÍRICA

2.1. CORRENTES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Os modelos convencionais de desenvolvimento, baseados num padrão de crescimento agroindustrial e industrial predatório e intensivo em tecnologias poupadoras de mão-de-obra, têm sido questionados por serem concentradores de renda e por não proverem as necessidades básicas da maioria da população. Segundo Sachs (1986a), na América Latina tem predominado um processo desenvolvimentista não-sustentável ecológica, social ou economicamente, graças a seus efeitos distributivos sobre os sistemas naturais e sobre a sociedade. O autor considera que nem a via estatizante nem a suposta panacéia liberal foram e são capazes de garantir estilos de desenvolvimento compatíveis com as demandas emergentes. Estilos alternativos são viabilizados a partir da formação de bases mais democráticas em direção a maior participação social dos interessados e a uma gestão autônoma da sociedade.

No que diz respeito ao entendimento de matizes do desenvolvimento, sob a perspectiva de um esforço da internalização da problemática sócio-ambiental, podemos destacar, genericamente, as referências teóricas de correntes do pensamento, nas quais os papéis dos atores envolvidos no processo desenvolvimentista são estabelecidos de forma diferenciada. Tais correntes reportam-se ao neoliberalismo, que se parte das prerrogativas do pensamento liberal clássico, preconizando um papel não-intervencionista do Estado; e à social-democracia, que visa a defesa do papel

intervencionista do Estado junto ao sistema de mercado, buscando a redução das disparidades e conflitos sociais e a manutenção de curvas mais regulares de crescimento sócio-econômico.

Enquanto corrente de pensamento influenciado diretamente pela Escola Liberal, o neoliberalismo^(*) atribui ao Estado o papel de simples corretor das distorções criadas pelo livre funcionamento das forças de mercado, assegurando o pluralismo econômico, social e político, além de garantir um conjunto de direitos sociais básicos em regime de co-responsabilidade com as instituições privadas. Difere do liberalismo por assumir um perfil mais associacionista e menos individualista, necessitando, para tanto, de reformas institucionais. Nesta perspectiva, pela vivência da lógica de mercado associada a formas de apropriação privada dos recursos naturais e da qualidade ambiental, pode-se avançar, com eficiência, em direção a uma sociedade - chamada sustentável - capaz de promover a qualidade de vida de seus habitantes (Viola e Leis, 1993). Os adeptos desta linha de pensamento consideram, entretanto, necessária a existência de mecanismos estatais reguladores, conjugada com a atuação educativa de organizações não-governamentais (ONGs), sendo ambas mantidas numa posição subordinada aos mecanismos do mercado. O neoliberalismo, então, aceita a apropriação privada dos recursos, assumindo a proteção do meio ambiente desde que isso seja demandado pelos consumidores. Prioriza, além disso, o princípio da eficiência alocativa em relação ao princípio da equidade social^(**).

(*) Há algumas razões que dificultam a identificação de proposições neoliberais em matéria de política social nos anos 90: 1º) constitui uma ideologia dominante composta por proposições práticas e reproduz, no plano conceitual, argumentos, reinventando o liberalismo e introduzindo propostas politicamente conservadoras; 2º) as propostas neoliberais vêm-se modificando no tempo, principalmente em relação às responsabilidades públicas, no tocante a educação, a novas tecnologias, ao crescimento sustentado etc; 3º) muitas das proposições atribuídas ao neoliberalismo não são monopólio desta tendência, mas sim fazem parte de ideários democratas de socialistas, circunstancialmente apagados pela onda neoliberal (in: DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais e o neoliberalismo, Revista USP, no.17, março/maio 1993, São Paulo).

(**) Um exemplo de regulação das externalidades negativas ao meio ambiente natural e social é apontada por Carvalho (1987). Na situação de um rio, considerado ao mesmo tempo receptor dos dejetos de uma fábrica de tecidos e fornecedor da água (matéria-prima) para uma indústria de bebidas, a poluição da água pode ser considerada como externalidade negativa relativamente a alguns de seus usuários, no caso a fábrica de bebidas.

A reação não-socialista da visão liberal de desenvolvimento provocou uma revisão das políticas liberais, permitindo ao Estado exercer um papel mais ativo na orientação de políticas econômicas nacionais. A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-45) intensificou-se a prática intervencionista do Estado no intuito de romper o equilíbrio paralizante de economias estagnadas. O Estado deve intervir não somente para orientar a política econômica, mas também para empreender o desenvolvimento social no seu conjunto (Hunt e Sherman, 1991). A corrente social-democrata entende que o Estado deve avocar para si a garantia de um amplo conjunto de direitos sociais - do trabalhistas, previdenciário e coletivo (inclusive, ecológico) -, reduzindo os riscos e a insegurança inerentes à dinâmica do mercado e combatendo a pobreza e as desigualdades. Nessa versão, há uma ampliação das funções do Estado, intervindo na esfera privada, inclusive, para assegurar a dinâmica da acumulação capitalista. Os indivíduos posicionam-se como consumidores e trabalhadores em relação ao mercado, e como clientes em relação ao Estado, dele recebendo benefícios sociais (Albuquerque, 1991). O enfoque estatista considera que "a qualidade ambiental é um bem público que somente pode ser resguardado eficientemente através de uma incisiva intervenção normativa, reguladora e promotora do Estado" (Viola E Leis, 1993, p. 80). No entanto, há um questionamento quanto à eficiência do comando e do controle pelo Estado, suscitando a necessidade da utilização complementar de mecanismos de mercado por meio de licenças de poluição comercializáveis, taxas de exploração de recursos naturais e tarifas. Este enfoque pretende combinar, como igualmente relevantes, os princípios de eficiência alocativa e equidade social.

Este problema não existiria se o rio fosse propriedade de uma das duas fábricas. Neste caso, uma pagaria a outra pela utilização do recurso água, como receptora de efluentes ou como utilizadora do insumo. Como resultado dessa negociação entre as partes, a poluição cessaria, pois só a água limpa possibilitaria ambos os usos alternativos.

Bartelmus (1986) critica as correntes desenvolvimentistas por não centrarem o foco para a satisfação das necessidades básicas da população mais carente localmente, pela mobilização de recursos naturais, humanos e institucionais, em unidades territoriais delimitadas. Sendo assim, um novo conceito vem transcender os enfoques setorializados e abranger a interdependência dos aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, espaciais e naturais (locais e extralocais) do processo de desenvolvimento. Reporta-se aos desígnios da "sustentabilidade", pressupondo um consenso quanto à oportunidade de um padrão de planejamento guiado pelo ideal de equilíbrio da tríade estado, mercado e organizações da sociedade civil. Esta conceituação resgata a aspiração ético-política de uma sociedade sintonizada com a idéia de satisfazer as necessidades da geração presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras, garantindo a todos, aspirações de uma vida melhor (Nosso Futuro Comum, 1991).

Uma modalidade alternativa de desenvolvimento sob uma perspectiva diferente daquela seguida pelos defensores exclusivos do sistema de mercado, ou pelo sistema intervencionista estatal, pode ser encontrada na literatura técnica sobre ecodesenvolvimento. Alguns de seus representantes mais destacados são Ignacy Sachs, pesquisador sediado no Centre de Recherches sur Le Brésil Contemporain - CRBC, em Paris, e Osvaldo Sunkel, que atua junto à Comissão Econômica para América Latina (CEPAL)(*).

O conceito foi introduzido durante os preparativos para a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, a partir de uma polêmica entre os partidários do "crescimento selvagem", e os "zeristas", defensores da tese de que a sobrevivência da humanidade dependia de uma redução drástica dos índices de crescimento econômico. Os primeiros defendiam a concepção segundo a qual os problemas ambientais, apesar de sua gravidade, não representavam uma ameaça ao futuro

(*) Ver Carvalho, 1987.

da humanidade. Os segundos alegavam que a degradação do meio ambiente e o esgotamento dos recursos naturais não-renováveis constituíam uma ameaça drástica aos equilíbrios ecossistêmicos e, portanto, à sobrevivência da humanidade. A Conferência de Estocolmo, patrocinada pelas Organização das Nações Unidas (ONU), serviu como um divisor de águas para se romper o impasse dualista acerca do desenvolvimento das nações. Emergiu, então, a proposta de que a compatibilização entre economia e ecologia poderia ser não somente possível, mas algo que apontava na direção de um novo padrão civilizatório.

A proposta do ecodesenvolvimento constitui-se numa tentativa para elaborar princípios antitecnocráticos para uma gestão mais racional dos ecossistemas locais, enfatizando a valorização da autonomia e a criatividade das comunidades. "É um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, requer as soluções específicas para os problemas peculiares levando em conta os dados culturais e ecológicos, bem como das necessidades imediatas e de longo prazo" (Sachs, 1986a, p. 18).

Sachs entende que novas modalidades de crescimento procuram integrar as populações interessadas em transformar em recursos úteis os elementos do seu meio ambiente. O enfoque mantém uma atitude crítica em face da dominância da diretriz mimético-dependente, tradicionalmente incorporada pelos países pobres, orientando-se pela busca de satisfação das necessidades básicas, e pela promoção da autonomia das populações envolvidas no processo. Está baseado no tripé formado pela justiça social, prudência ecológica e eficiência econômica.

Na década de 80, o Relatório de Brundtland veio confirmar a validade e a oportunidade das idéias inicialmente lançadas em Estocolmo sob o rótulo de desenvolvimento sustentável (Nosso Futuro Comum, 1991).

No início dos anos 90, a Rio-92 representou outro momento importante na trajetória do enfoque de desenvolvimento sustentado. Dos vários documentos então listados destacam-se a Carta da Terra ou Declaração do Rio - declaração de princípios básicos a serem seguidos por todos os povos com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento; as convenções sobre "Biodiversidade e Alterações Climáticas" no Mundo; e a Agenda 21, referente a um plano de ação que contempla os setores de geração e transferência de tecnologia, mecanismos de financiamento para projetos de desenvolvimento, responsabilização por ações de degradação de recursos, entre outras (CIMA, 1991).

As mudanças ocorridas nas duas últimas décadas deixam claro que o propósito de se reduzir a crise ambiental a questões relacionadas com a limpeza de rios, solo ou ar, ou seja, apenas a uma harmonização entre desenvolvimento e meio ambiente, não se identificam com o perfil do enfoque de desenvolvimento sustentável. Este insiste na necessidade de serem enfrentados os problemas da pobreza, da satisfação das necessidades básicas de alimentação, da saúde e da habitação, de uma nova matriz energética e do processo de inovação tecnológica, como dimensões essenciais e interdependentes da questão ambiental. Considera, também, necessárias mudanças nos atuais padrões de produção e consumo, principalmente quando referentes aos países do primeiro mundo. Entretanto, os estilos de vida e de consumo desses países não devem ser vistos como sendo tão-somente os fatores condicionantes da deterioração do meio ambiente, pois a pobreza em que vivem três quartas parte da população mundial gera também um processo de degradação dos sistemas ecológicos de abrangência biosférica.

Seguindo indicações do Relatório Nosso Futuro Comum (1991, p. 49), o conceito de desenvolvimento sustentado pode ser definido como:

"(...) um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e

a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro a fim de atender às necessidades e aspirações humanas".

2.2. O PANORAMA SÓCIO-AMBIENTAL

O quadro mundial apresenta-se complexo e contraditório no que diz respeito à problemática sócio-ambiental. Observa-se a existência de um elevado nível de poluição dos recursos hídricos no mundo (aproximadamente 3/4 do total, segundo a Food Agricultural Organization - FAO), presença de sistemas produtivos ecologicamente predatórios, aumento da dependência dos países subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos, desigualdade social, instabilidade política e confrontos armados entre diferentes etnias (PNUD, 1992).

A devastação da flora nativa, em especial das florestas tropicais, e a conseqüente extinção da fauna, avança em uma velocidade de mais de 10 milhões de hectares por ano. Observam-se desmatamentos, desperdícios e superexploração de recursos, com a subutilização de matérias-primas(*). Na Europa, estima-se em 120 milhões de m³ de florestas (20% da produção anual) de perda anual para os próximos cem anos, devido, principalmente, às chuvas ácidas.

A erosão do solo carrega anualmente cerca de 25 a 75 bilhões de toneladas de terras férteis, que, somadas às perdas por urbanização, salinização e desertificação, representam cerca de 20% de todas as terras consideradas aptas para a agricultura. A cada ano, 6 milhões de hectares de terras agrícolas são transformados em deserto, o que equivale a uma área igual à da superfície da Suíça. Desmatamento e erosão do solo trazem impactos sobre o fluxo dos rios, ajudando a provocar inundações que podem ter efeitos muito adversos sobre as cidades (PNUD, 1991).

(*) Para cada hectare de reflorestamento na América Latina, 10 hectares são desmatados, e esta proporção é nada menos do que 1 para 15 nas zonas tropicais, segundo o PNUD (1991, p. 74).

A poluição industrial leva à agudização de dois efeitos globais: o efeito estufa e a redução da camada de ozônio^(*) na estratosfera, com o conseqüente aumento da incidência das radiações ultravioleta sobre a superfície da Terra e elevação de sua temperatura. A camada de ozônio é a reguladora do mundo orgânico, já que as radiações ultravioleta, por ela retidas, são fatais para os reinos vegetal e animal. Uma redução dessa camada, como a observada atualmente na biosfera, acarretará desequilíbrios vegetativos de grande magnitude. O gás carbônico, cuja concentração no ar aumentou em 25% no decorrer dos últimos 100 anos, é responsável por mais da metade da alteração do efeito estufa.

Cerca de 2/3 da população mundial vive em condições de carência social, seja de alimentos, de habitação ou de emprego. A maioria absoluta vive nas regiões subdesenvolvidas do Hemisfério Sul, região do planeta onde se concentra a maior parte da degradação ambiental localizada e onde vivem 75% da população mundial, e de cuja população economicamente ativa 45% estão desempregados ou subempregados (Silva, 1991). Os assentamentos humanos, na cidade e no campo, carecem de serviços sanitários. Há falta de moradias, de serviços básicos, de segurança, além de poluição doméstica e industrial. Incluem-se aí a eliminação de rejeitos líquidos e sólidos. As populações marginalizadas dos países pobres (1,2 bilhão de pessoas de um total de 5,3 bilhões) são geralmente forçadas a destruir a base de recursos naturais (solos, rios, florestas) por falta de alternativas para sobrevivência (PNUD, 1992)^(**).

No Brasil, a exploração de recursos naturais vem desde os tempos coloniais. A abundância de terras, águas, recursos minerais e vegetais tem feito com que predomine no País uma cultura

(*) Ver com mais detalhes o conceito de efeito estufa e redução da camada de ozônio em PNUD (1991, p. 91 e 102).

(**) O mundo ficou mais rico desde a segunda Guerra Mundial - o PIB global foi multiplicado por sete, de 3 trilhões para 22 trilhões de dólares. Entretanto, a concentração de renda acelerou brutalmente no período: em 1960, 20% dos mais ricos detinham 30% da renda mundial. Hoje, os mesmos 20% detêm 60% da riqueza, em Balanço de Desenvolvimento Humano (PNUD, 1993).

consumista em relação ao aproveitamento dos recursos existentes. Constatase uma forte concentração de riquezas econômicas nas mãos de um número cada vez menor de pessoas, trazendo problemas sociais para a maioria da população. O País apresenta um elevado índice de analfabetismo - 18,7% em 1990 -, baixo índice de matrícula no curso primário (82%) e no segundo grau (35%). A mortalidade infantil é de 62/1000 e a expectativa de vida, em 1987, só chegou a 65 anos (Freitag, 1992)(*).

Na evolução sócio-econômica do País, as condições sócio-ambientais representam o reflexo das peculiaridades de nossa história econômica. A economia brasileira tem-se caracterizado por ciclos que enfatizam a exploração de determinados recursos naturais, como o pau-brasil, a cana-de-açúcar, a mineração e o café. O colonialismo português expandiu-se no período de 1500 a 1822, quando então predominavam atividades de exportação, geralmente de um único produto (cana-de-açúcar, café, borracha). A percepção e o valor atribuídos a esses recursos vieram a ter um papel mais decisivo nos processos de tomada de decisão em detrimento de uma visão sócio-ambiental equalizadora (Alves, 1988). De meados do século XIX até os anos 30 deste século, houve o predomínio do crescimento extravertido, orientado por um padrão de crescimento intensivo por meio de políticas agroexportadoras, geralmente, sem muita preocupação com o meio ambiente.

O período de 1930 a 1960, aproximadamente, predominou a tendência industrializante, baseada no princípio da substituição das importações - desenvolvimento voltado para o interior (Freitag, 1992). Utilizou-se um padrão tecnológico para a industrialização do País que não se distinguia daqueles utilizados nos países desenvolvidos, sem a preocupação em relacionar a

(*) Segundo dados do Banco Mundial, 10% dos mais ricos no Brasil retém 50,6% da renda nacional, enquanto os 20% mais pobres - apenas 2,0%; os 20% mais ricos da população brasileira ganham 32 vezes mais do que os 20% mais pobres (PNUD, 1993).

qualidade dos recursos a serem utilizados em função das peculiaridades locais e regionais. Na década de 70, o Governo concentrou ações tendentes à consolidação do parque fabril, implantando programas de investimentos e de incentivos fiscais para a produção de petróleo, álcool carburante, energia hidrelétrica e nuclear. Apesar da grande mobilização dos recursos naturais, da utilização intensiva de energia e de acelerada mobilidade da força de trabalho, o modelo mostrou-se incapaz de gerar os empregos necessários à absorção da oferta de trabalho rural, tendo, como consequência, o inchaço das cidades e a agudização dos níveis de pobreza, com o aparecimento de correntes migratórias para as áreas de fronteira agrícola. Os problemas sócio-ambientais decorrentes foram agravados pela utilização crescente de adubos químicos e agrotóxicos, que provocaram a erosão e degradação das terras agrícolas, com sérios impactos sobre os recursos hídricos, florestais e a fauna. Verificou-se também, segundo o CIMA (1991), que o padrão de produção industrial predominante na época, corporificou um estilo de geração e transferência de tecnologia que se mostrou inapropriado à realidade do País. No início de 1980 aguçou-se o cenário de crise pela transição para a democracia. Caíram as taxas de crescimento do PIB e elevaram-se os índices de desemprego, recessão e inflação agravados pelo aumento da dívida pública. A degradação do meio ambiente acentuou-se, relegando-se a segundo plano o trabalho de conscientização e preservação.

Em Santa Catarina, a situação não é diferente da do resto do País, segundo relatório da Fundação do Meio Ambiente e Tecnologia do Estado de Santa Catarina (FATMA, 1991). A forma como foi ocupado o território catarinense e a cultura dos seus colonizadores explicam a situação atual de seus recursos naturais e as consequências econômicas, ecológicas e sociais dessa ocupação e do uso irracional do espaço rural. Desde o período colonial até os dias de hoje, viu-se uma ocupação desenfreada das áreas do Estado por imigrantes predominantemente europeus, que viam a disponibilidade existente de recursos naturais (hídricos e florestais) como propícios para a exploração numa época de dificuldades sociais, econômicas e políticas na Europa, principalmente a

partir da segunda metade do século XIX. Com a expansão populacional, iniciou-se uma migração interna, no sentido de expansão para novas regiões. O surto do crescimento econômico, advindo da ocupação e do uso dos espaços até então improdutivos, deu-se a custos ecológicos e sociais elevados.

Os ecossistemas naturais e urbanos encontram-se fortemente impactados. Diversos tipos de degradação podem ser notados, como o desmatamento de remanescentes florestais (queimadas), compactação, erosão e contaminação dos solos por agrotóxicos, desequilíbrios ecológicos causados por pragas e pelo assoreamento dos cursos d'água. As florestas e áreas de preservação, como a Mata Tropical Atlântica, que ocupa cerca de 1/3 do território catarinense, estão sendo destruídas para o aproveitamento de recursos minerais (carvão) e vegetais (madeira). A liberação de novas áreas agrícolas, urbanas e industriais não levam em consideração as restrições impostas pela legislação ambiental em vigor*).

Os resíduos sólidos são lançados freqüentemente a céu aberto ou aos cursos d'água, sem qualquer tratamento. A vocação agrícola catarinense aponta agricultura como única atividade econômica viável e ecologicamente segura para aproximadamente 60% do território do Estado. Do restante, 40%, prestam-se ao cultivo de pastagens e lavouras. Devido ao predomínio do minifúndio no Estado, cada propriedade conta com áreas relativamente pequenas para essas atividades. Segundo o CIMA (1991), a agricultura mecanizada e as monoculturas são atividades de maior potencial de impacto ambiental na região. Em relação às indústrias que utilizam a madeira como matéria-prima, verifica-se a destruição das florestas nativas, a diminuição da capacidade de absorção da água pelo solo, a extinção de espécies nativas etc.

(*) A legislação estadual regulamenta dispositivos da Lei n. 6.542 de 13 de novembro de 1984, que dispõe ao Estado, o controle de agrotóxicos, pesticidas e outros biocidas (apud FATMA, 1991). Além disso verifica-se má distribuição de renda e curva decrescente de qualidade de vida da maioria da população (FATMA, 1991).

2.3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

2.3.1. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO

A crescente complexidade das necessidades e das aspirações das populações tem exigido a introdução de critérios científicos no processo de tomada de decisões no setor público. O conhecimento de métodos e técnicas de intervenção sobre a realidade social tem levado tanto o setor público quanto a iniciativa privada a adotar o planejamento em suas atividades, como sendo uma das maneiras mais racionais e científicas de administrar os recursos e de minimizar os riscos da ação. Por definição, o planejamento trabalha com as possibilidades de prever as tendências dos fenômenos objeto de sua intervenção.

A prática de planejar não é recente. Do que se sabe desde as remotas civilizações, pode-se inferir que planos, programas, projetos e processos de planejamento sempre foram adotados sob formas distintas das atuais. A construção das pirâmides do Egito; os aquedutos romanos; a irrigação agrícola da Mesopotâmia antiga; as obras civis nas cidades gregas e romanas; e as embarcações antigas foram feitos que certamente não se realizaram sem um plano, ou uma programação. Pode-se acrescentar aí as artes militares, que exigiam, a cada campanha concepções estratégicas avançadas e complexas decisões logísticas (Carvalho, 1978).

A função administrativa planejamento representa um processo no qual predomina uma interdependência entre um conjunto de partes e etapas coordenadas entre si, formando um todo harmônico e direcionado para um objetivo a ser alcançado. Por isso, assume um caráter não aleatório, não improvisado (Carvalho, 1978 e Ferreira, 1982). Sustenta-se sobre uma malha de informações (sistema de informações), operando na melhoria das decisões presentes com perspectivas futuras. Tais decisões não se baseiam apenas em modelos numéricos e simuladores,

favorecendo a análise racional dos cenários futuros, mas, também, estão permeadas de intuição ("feeling") dos tomadores de decisão (Mintzberg, 1993).

Quando considerado no setor público, o planejamento está incrustado entre um nível político, que presumivelmente decide o que fazer e um nível administrativo, no qual se executa o que foi decidido, por meio do domínio de uma metodologia de trabalho própria, do acesso a informações e de conhecimentos especializados de profissionais. É, na realidade, um processo de agregação conflitiva (Oszlack, 1982). Em seu papel de técnico, o planejador atua como um operador dos meios, enquanto os objetivos, diretrizes e os fins são definidos pelos agentes políticos (Benveniste, 1989; Bromley e Bustelo, 1984).

O início das atividades típicas de planejamento no setor público brasileiro remonta ao período posterior à Primeira Guerra Mundial e à crise de 1929. Foi naquele quadro de crise econômica, social e política que se reestruturou a participação do Estado, atribuindo-se-lhe a função correspondente às práticas conhecidas de planejamento no setor público (Castro, 1991). De lá para cá, o planejamento governamental teve seu ápice no período da década de 50, no Governo Juscelino Kubitschek, quando o Estado assumiu o papel de alavanca para a retomada do desenvolvimento brasileiro. Não se deve esquecer, entretanto, que já durante a Era Vargas, 30-45 e 50-54, o Estado foi investido na função de polarizador das atividades de planejamento.

O planejamento governamental têm, por definição, o propósito de atingir objetivos sociais, levando em conta as características do ambiente e a base de recursos disponíveis. Para Souto-Maior (apud Mendonça, 1989 p. 56), constitui "um processo intelectual e interativo que ocorre na fronteira entre política, administração pública, e o mercado econômico que procura tornar decisões governamentais relacionadas com meios e fins, espaço e tempo futuro, mais racionais". Deve resultar em documentos simples (planos, programas e projetos) e viáveis, e se orientar pelo princípio da transparência e prestação de contas ao público (Oliveira, 1989 e Campos, 1990).

A natureza das organizações é um atributo relevante na definição do sistema de planejamento a ser utilizado. A administração em organizações privadas tem por característica assumir objetivos claros, auferir propósitos econômicos e de lucro, deter ilimitada autoridade de ação e atuar de forma secreta, devido à presença de concorrentes no mercado (Nutt e Backoff, 1992). Nas organizações públicas muitas destas suposições não são válidas. Os objetivos estão definidos sobre uma complexidade de fatores, que vão além dos aspectos econômicos, abrangendo assim, aspectos sociais, políticos, ecológicos e culturais. Motta (1982) complementa, afirmando que a sobrevivência e a ação nessas organizações independem dos mecanismos de mercado, como: auferir lucro, receber remuneração diretamente dos clientes (o cidadão) por algum serviço prestado e de os objetivos serem baseados em interesses puramente econômicos.

2.3.2. PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O planejamento municipal é uma abordagem de planejamento governamental que pressupõe a delimitação do território à unidade política de um município, considerando a relação cidade-campo, as relações extra-regionais e abordando questões físicas e humanas concernentes ao ato de planejar (Oliveira, 1989). Sua vantagem em relação a outros níveis de planejamento está no fato de que por ser local, a partir de uma administração autônoma do ponto de vista decisório, é favorável à atuação do poder público que melhor conhece seus problemas e sua realidade social, por estar mais próximo do cidadão. É no município que o indivíduo tem a possibilidade de desenvolver sua cidadania e sua participação social com maior intensidade. Sendo de caráter público, em âmbito local, tem como objetivo o alcance do "bem-comum" ou "interesse comum" da sociedade, favorecendo a articulação desta com o Estado.

Segundo Oliveira (1989) as experiências brasileiras de planejamento municipal foram influenciadas por três diferentes abordagens nos últimos anos: planos diretores de cidades, planejamentos locais integrados e planos de desenvolvimento com a participação da comunidade.

A primeira abordagem de planejamento municipal - os planos diretores - vigorou até a década de 70 com predominância em municípios de médio e grande portes. Baseava-se em leis e regulamentos que definiam as funções urbanas e buscavam orientar seu crescimento. A ineficácia desses planos nas cidades brasileiras pode ser explicada pelo crescimento explosivo da população, em consequência, principalmente, do aumento do processo migratório do campo para as cidades.

O planejamento integrado foi criado em 1964 e extinto em 1975. Vinculava-se institucionalmente ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e estava voltado para a ação integrada, tanto horizontalmente (aspectos econômicos, sociais, físico e institucional), quanto verticalmente (âmbito estadual e federal). A ausência de sintonia adequada aos problemas locais, as análises fragmentadas dos setores social, físico, econômico e institucional e o não-reconhecimento da identidade cultural dos municípios levou ao fracasso esta abordagem de planejamento.

Com o desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, em meados da década de 70, o planejamento participativo passou a veicular como exemplo de experiências inovadoras (apesar de remotas) e bem-sucedidas, de governos municipais com participação de suas comunidades nas decisões e na solução dos problemas (Oliveira, 1989). Surgiam, assim, formas de planejamento democrático, apoiadas na consulta popular a partir de uma ação cooperativa da comunidade e da

vontade política de descentralizar o poder decisório, como a experiência de Lages (SC)^(*), por exemplo, não obstante os obstáculos impostos pela ditadura militar, reinante naquela época no País.

(*) Ver Alves (1988).

2.3.3. PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

O propósito de se realizar estudos no campo da administração pública, utilizando-se da relação não necessariamente causal, entre novas abordagens de planejamento e novos paradigmas de desenvolvimento, coaduna-se com a idéia de Viola e Vieira (1992, p. 84), onde

"(...) o planejamento bem-sucedido e a implementação de estratégias de desenvolvimento baseadas no conceito da sustentabilidade serão, em ampla medida, condicionados pela capacidade institucional para estimular a experimentação social, no contexto de novos sistemas de planejamento, o que inclui consideráveis esforços de pesquisa interdisciplinar, combinados com sólidas aptidões organizacionais na área da tomada de decisões".

Por isso, neste item da base teórica é explorada uma referência de planejamento pautada sobre o conceito de desenvolvimento sustentado, já delineado no item 2.1.

Planejamento do desenvolvimento é "um enfoque consciente e contínuo para aumento da taxa de progresso social e econômico através de uma mudança nos arranjos institucionais(*) existentes, pois estes representam obstáculos ao alcance daqueles fins" (Waterston, 1965, p. 17). Esta mudança representa o meio para alcance não só do progresso sócio-econômico, mas, também, para um desenvolvimento cultural e democrático de países menos desenvolvidos.

A base institucional do município, ou seja, a forma estabelecida do arranjo institucional é o que deve ser fortalecido para a promoção do desenvolvimento, principalmente quando a realidade sócio-econômica apresenta oscilações frequentes nos níveis econômicos, de desemprego,

(*) Entende-se por arranjo institucional o conjunto de inter-relações, regras e leis responsáveis para organizar as atividades da sociedade e favorecer a elaboração e implementação de determinada política para realização de objetivos sociais (Fox apud Souto-Maior, J. e Gondim, L.M., Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e planejamento democráticos, Anais da XIV reunião anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), Florianópolis, p.161-172, 1990).

subemprego, e uma variedade de fatores que impedem a produção e distribuição de bens e serviços.

O planejamento do desenvolvimento dá ênfase à adaptação e à inovação institucional^(*), sobretudo em nível local. Quando entendido sob o enfoque do desenvolvimento sustentado, preconiza a internalização da variável sócio-ambiental em todos os níveis de decisão. Os problemas de recursos, energia, população e desenvolvimento só são corretamente percebidos quando examinados em suas relações mútuas, o que implica um quadro conceitual unificado de planejamento (Sachs, 1986a). Enfatiza ações preventivas em detrimento de ações remediadoras das externalidades negativas para o meio ambiente, biofísico e social, causadas pelos processos produtivos (indústria, comércio, agricultura etc). Dá ênfase à ampliação dos espaços para a tomada de decisões locais e autônomas, considerando o equilíbrio entre a autonomia local e a harmonização global (pensar globalmente e agir localmente)^(**).

Há alguns *condicionantes* para pensar um modelo de planejamento voltado para o desenvolvimento sustentado e que seja factível de operacionalização, como lembra Sachs (1986a):

1) Conhecimento das culturas e dos ecossistemas locais, buscando-se identificar as necessidades sociais e as características naturais. Identificação dos recursos básicos (flora, fauna, rios, clima etc) e ao mesmo tempo, dos estudos históricos e antropológicos, no intuito de ter maior conhecimento de um quadro sócio-ambiental multifacetado sob diversas perspectivas (histórica, cultural, regional, étnica etc).

(*) Ver item 2.2.4.

(**) Souto-Maior (1992) e Souto-Maior (1993) considera o "município como o nível mais estratégico para começar o Planejamento do Desenvolvimento Sustentável", devido às dificuldades institucionais de negociação, coordenação e cooperação intermunicipais para implementação do planejamento microrregional.

2) Envolvimento dos cidadãos no processo de planejamento. Segundo Sachs, ninguém melhor do que as próprias pessoas interessadas para identificar suas necessidades, transmitir seu saber popular e decidir sobre os usos alternativos dos recursos e da distribuição de ganhos, como um sujeito ativo do processo decisório.

3) Concepção de novos arranjos institucionais, baseados em estruturas desburocratizadas, descentralizadas e integradas entre órgãos públicos e empresas e organizações da sociedade civil. É a busca de uma visão mais abrangente para aproveitar as complementariedades possíveis no uso de recursos.

A partir desses condicionantes, o planejamento se transforma em um jogo de harmonização entre objetivos culturais, sociais, econômicos e ambientais (ambiente biofísico), cujas variáveis principais se situam no âmbito da demanda - condicionada pelos estilos de vida, pelos modelos culturais dos tempos sociais e pelas estruturas de consumo -, e no nível da oferta - presentes nas funções de produção (combinação de recursos, de energia e de formas de utilização do espaço), interligadas pelas técnicas escolhidas.

Com referência à demanda, a relação entre bens e serviços está atrelada ao estilo de vida das pessoas, respeitando suas características sócio-culturais. Serviços de habitação, saúde, saneamento básico, educação e transportes são evidências de padrão de consumo básico das pessoas no espaço onde sobrevivem. Nesta visão de planejamento, o consumo de bens orienta-se para os produtos cuja procedência seja local e regional, pois isto contribui para a lógica de custos reduzidos, exigindo menos encargos com transportes, agrotóxicos para conservação mais prolongada de produtos vindos de outras regiões, além de outros benefícios ao consumidor local.

O uso do tempo está presente nos modelos tradicionais de desenvolvimento sob a perspectiva do "homem econômico". Sua base racional é a instrumental, a econômica, na qual o

homem é transformado num meio para reproduzir fatores de produção (matéria-prima, capital e mão-de-obra), e não considerado o fim último, objetivo a ser alcançado. No pensamento de Sachs, entretanto, não se verifica uma ênfase exclusivista na dimensão econômica, mecanicista, mas reflete escalas pluralistas de valores de cada cultura. Disto resulta que "quanto maior o excedente econômico e/ou de tempo disponível para atividades não-econômicas, mais amplas serão, teoricamente, as margens para opção livre de um projeto de sociedade" (Sachs, 1986a, p. 56).

Pelo lado da oferta, o papel de harmonização do planejador reporta-se a quatro grupos de variáveis - tecnologia, energia, espaço e recursos - buscando soluções de cunho cultural e social específicos e peculiares às características sociais, políticas, econômicas e culturais locais. A escolha de tecnologias apropriadas e economicamente viáveis é crucial para o jogo da harmonização. Segundo Castor (1984), é toda tecnologia, desde a mais elementar até a mais sofisticada, necessária à construção do modelo de desenvolvimento adequado ao País. Prioriza a utilização de recursos disponíveis localmente e a um custo mais baixo, considerando o contexto histórico, econômico, cultural e ecológico local existente. Oliveira (1989) entende que são tecnologias simples, acessíveis, não-poluentes e que resultam, em geral, da congregação de conhecimento técnico, com a experiência prática e a sabedoria popular. É importante saber, todavia, que não representa uma romântica valorização de técnicas tradicionais (Sachs, 1986b), mas sim, que leva em consideração as especificidades locais e suas condições inerentes.

A redução dos desperdícios dos recursos utilizados, a partir de uma mudança no padrão de consumo, aproveita as complementaridades entre atividades e produtos. Tem-se o aproveitamento das atividades relacionadas entre si que podem ser utilizadas em diferentes estágios da cadeia exploratória e produtiva, como por exemplo, a agricultura, a silvicultura, a pecuária e a piscicultura, que se complementam num sistema integrado de produção, assim como campos, pastagens, florestas e águas. Outras medidas são tomadas a partir do emprego e reciclagem de recursos não-

renováveis^(*). Prioriza-se a conservação de energia, empregando formas renováveis de sua utilização, tais como: solar, eólica, biomassa etc.

A perspectiva espacial é fundamental para uma visão integrada do planejamento pois o espaço é um recurso único e irreversível, tanto no âmbito urbano, quanto no rural. A relação entre planejamento sócio-econômico e espacial, de um lado, e gestão sócio-ambiental, de outro, abrange um vasto espectro de problemas, buscando o equilíbrio entre as cidades e o campo, tanto em termos de população, como de atividade econômica.

Das características levantadas acerca desse estilo de planejamento, Bartelmus (1986) apresenta alguns fatores estruturais, aceitos pelas Nações Unidas, como obstáculos que persistem na implantação de planos dessa natureza:

- a) objetivos de planejamento muito ambiciosos;
- b) negligência quanto à existência de conflitos entre objetivos, como será explorado no item 2.2.5.1.;
- c) insuficiência de dados para o desenho do planejamento, monitoramento e avaliação;
- d) falta de pessoal qualificado para desenhar e implantar planos;
- e) planos inconsistentes (falta de dados, negligência dos conflitos de objetivos, planejadores desqualificados);
- f) falta de comunicação entre as agências de planejamento, entre os tomadores de decisão;

(*) Exemplo do Programa "Lixo que não é Lixo" implantado pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PR), buscando diminuir o desperdício, conscientizando a população para a prática da coleta seletiva de lixo pela população.

g) falta de uma política que irá colocar em prática o Plano.

Sachs (1993) apresenta algumas dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento que enquadram ações convergentes com o enfoque de planejamento aqui tratado, como se explica adiante.

Ecológica: prega a prudência ecológica através da manutenção, em níveis toleráveis, da poluição e resíduos provocados pela produção e pelo consumo de determinados produtos, via conservação de energia; dá preferência à exploração de recursos renováveis, à gestão e reciclagem de recursos esgotáveis ao uso de tecnologias de baixo teor de resíduos e eficientes no uso de recursos para o desenvolvimento urbano, rural e industrial; preconiza a integração do desenvolvimento com a conservação dos recursos naturais. Está baseada no pressuposto de que o homem e a natureza são partes dependentes, e o que afeta um, acaba, também, afetando o outro. Enfatiza usos novos e imaginativos para os recursos locais e usos diretos e indiretos de energia solar, por exemplo.

Econômica: defende a viabilidade econômica das atividades no setor público e privado pelo uso de mecanismos produtivos distributivos de renda e respeitosos do meio ambiente.

Social: prioriza a realização de ações socialmente justas, satisfazendo as necessidades humanas fundamentais em matéria de alimentação, habitação, saúde, educação, emprego, cultura, lazer, assistência social, além de necessidades espirituais e religiosas.

Espacial: prioriza empreendimentos espacialmente equilibrados sob a perspectiva rural-urbana e com melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas. Busca um processo de colonização controlada, para não destruir os ecossistemas frágeis e uma exploração agrícola das florestas por meio de técnicas modernas e regenerativas.

Cultural: prioriza a diversidade cultural. Enfatiza empreendimentos respeitosos das tradições e dos costumes locais, por meio de soluções específicas.

Política: sendo politicamente autônomo, aberto e estimulador da participação comunitária (Sachs, 1986b), o princípio da autonomia insere-se aí como a capacidade, a margem de ação e o poder dos indivíduos, das comunidades e dos grupos sociais de dispor e decidir sobre sua educação, lazer e meio ambiente, estrutura produtiva e comercial. É o poder de auto-regulação descentralizada, buscando a solução de problemas técnicos e econômicos, controláveis pela comunidade, por meio da ação da sociedade civil organizada, segundo seus próprios valores e interesses. Isto não significa, contudo, incorrer em auto-suficiência e isolacionismo.

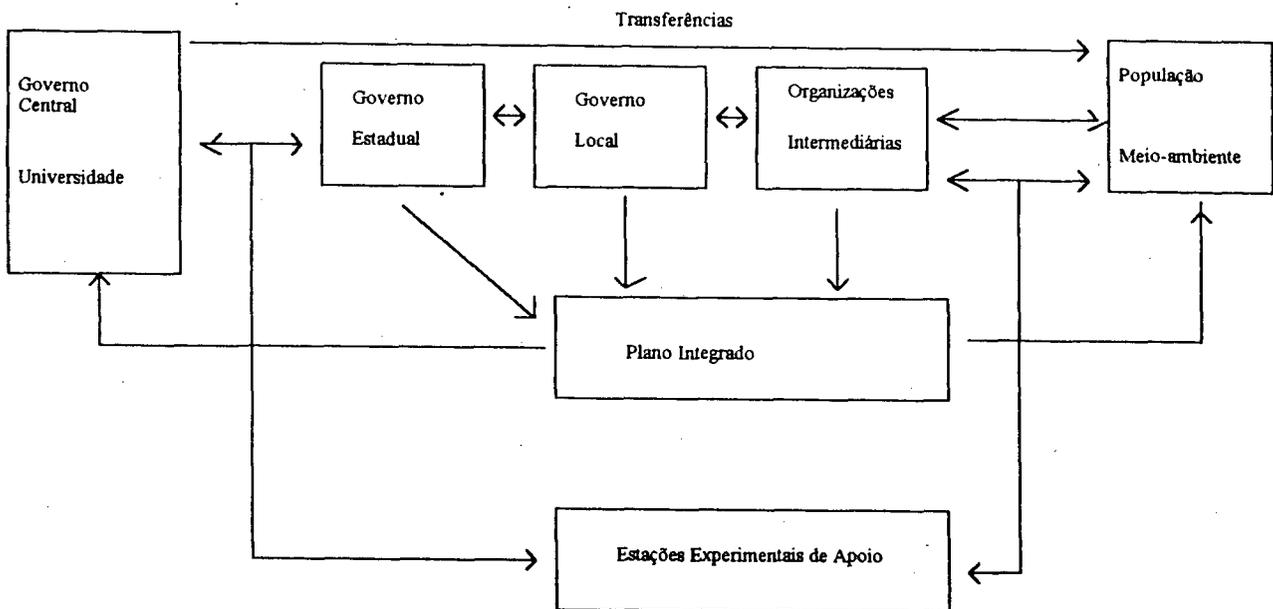
A descentralização concebida como progresso redistributivo de poder político, econômico e administrativo é essencial na reforma do Estado com vistas ao desenvolvimento sustentável. Abre canais em âmbito local para que a sociedade desempenhe seu papel no município, permitindo um maior conhecimento de seus problemas e necessidades e o alcance de maior capacidade administrativa e técnica à administração local, que se reveste de maior flexibilidade, inovação e criatividade (Fischer, 1987). Descentralizar representa transferir poderes dos níveis superiores de governo para os níveis inferiores (do federal e estadual, ao municipal), e do setor público à sociedade organizada, garantindo direitos de autodeterminação e criação de uma estrutura mais pluralista e adequada à participação popular no processo de planejamento do desenvolvimento (Fischer, 1987). O potencial descentralizador no espectro municipal manifesta-se, segundo Dowbor (1987) no plano econômico, assegurando que os próprios beneficiários das iniciativas econômicas garantam seu controle; no plano financeiro, assegurando que o excedente criado no município não saia dali e que seja racionalmente utilizado, evitando sua migração para outros centros; no plano tecnológico, as tecnologias adaptáveis a cada realidade local têm uma grande vantagem por serem flexíveis e adequarem-se às especificidades locais; e no plano da racionalidade

administrativa, com ênfase na capacidade de uma administração racional dos recursos por parte do município, da comunidade.

Bartelmus (1986) salienta a importância que existe nas organizações locais, chamadas por ele de intermediárias, e que são constituídas basicamente por associações, conselhos e comissões comunitárias, além de entidades representativas, cuja tarefa principal é de facilitar a participação de pessoas e grupos sociais no planejamento, implementação e supervisão dos programas desenvolvimentistas. Tem o papel de negociadora entre o governo e a comunidade, cuja relação aponta como inevitável o confronto de idéias, valores, necessidades e conhecimentos da população local. O quadro a seguir apresenta um modelo de arranjo institucional descentralizado, especificamente para o planejamento do desenvolvimento sustentado integrado de comunidades rurais.

FIGURA 1

PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO INTEGRADO PARA
COMUNIDADES RURAIS



Fonte: Islam e Henault, 1979 (apud Bartelmus, 1986, adaptado).

O recorte analítico adotado no presente trabalho procura utilizar as abordagens do planejamento estratégico e participativo no setor público, como instrumentos inovadores para práticas do planejamento municipal, voltados para a perspectiva do desenvolvimento municipal sustentável. Tais abordagens representam aqui o "modus operandi" do planejamento do desenvolvimento municipal sustentável, à medida que se compatibilizem com os condicionantes (Sachs, 1986a) e algumas dimensões pré-estabelecidas (Sachs, 1986a).

2.3.4. INOVAÇÃO INSTITUCIONAL À CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTADO

O conceito de instituição advém do conceito de organização, definida como "um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade estabelecida" (Selznick, 1972, p. 5). Quando uma organização é capaz de transferir suas normas e valores aos indivíduos e a outras organizações, ela pode ser considerada instituição. Instituições são organizações que incorporam, adotam e legitimam relações normatizadas e padrões de atitude, explicitando funções e serviços relacionados com demandas do ambiente onde elas se inserem (Esman, 1967). Elas têm a capacidade de desempenhar, por meio de programas e ações, funções que contribuem para o desenvolvimento sócio-econômico e político da sociedade.

Segundo Selznick (1972) o processo de formação ou de transformação de uma instituição acontece em uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os diversos grupos com seus interesses específicos e a maneira como ela se adapta a seu ambiente. Quando valores, objetivos, relações sociais e processos são padronizados entre participantes num processo de interação social, eles são institucionalizados. Enquanto o termo instituição é usado para designar organizações capazes de promover inovações sociais a serem incorporadas à vida da sociedade, a institucionalização (ou desenvolvimento institucional - institution building) (Blase, 1985), aplica-se ao processo de criação, orientação e operação de tais organizações. Representa o planejamento, a estruturação, a organização de nova ou reconstituída organização que introduz mudanças em valores, funções, tecnologias físicas e sociais (Blase, 1985, p. 264). A mudança social, aliada a mudanças nos padrões de ação, não podem ser introduzidas em sociedades, se não forem institucionalizadas. Por isso, as organizações servem de veículo para criação, difusão, perpetuação de elementos e mecanismos inovadores, criados para induzir mudanças sociais que conduzem ao desenvolvimento (Oliveira, 1989).

As inovações institucionais no sistema de planejamento municipal requeridas para a viabilização de práticas convergentes com o enfoque do desenvolvimento municipal sustentado exigem, portanto, uma complexa adaptação de leis, normas, valores, tecnologias, ações e arranjos organizacionais. Verificar a ocorrência de tais inovações em nível municipal torna-se relevante pelo fato de possibilitar a criação de um espaço público de envolvimento da sociedade local nos processos de tomada de decisão, bem como a realização de empreendimentos associados a interesses pluralistas de um variado grupo de atores sociais.

É importante ressaltar que, na formação de um novo quadro institucional no espaço público municipal, a cultura política local e extralocal, constitui um atributo a ser considerado. Segundo Neder (apud Vieira, 1993, p.62),

"(...) desapareceram os 'coronéis' mas persistem formas de arranjos sócio-políticos. Se no passado, esse paradigma da cultura política foi elemento estruturador de identidade num espaço continental como o brasileiro, hoje sua superação/persistência é um dos aspectos mais dramáticos que vivemos na fase pós-88".

Faoro (1989) e Rezende (1992) entendem que as fraquezas culturais presentes na sociedade brasileira são decorrentes, dentre outros motivos, do processo de colonização vivido pelo País. É o patrimonialismo português que deixou suas amarras na cultura político-administrativa da colônia, que não conseguiu ainda libertar-se do centralismo burocrático e dos vícios políticos que acometem as classes dirigentes. Rezende apresenta algumas dificuldades sócio-políticas assim criadas, considerando-as doenças culturais. Algumas delas são responsáveis pelos entraves políticos e administrativos em sucessivas gestões no âmbito do setor público, impedindo a institucionalização do planejamento. Dentre o elenco diversificado de tipos de doenças culturais apresentadas pelo autor (esperteza, transmissão de responsabilidade, imediatismo e superficialismo, negativismo, desperdício e baixa auto-estima) duas delas merecem ser destacadas: a cultura do corporativismo, que consiste na atuação de grupos ou associações (corporações) com vistas à defesa de seus

interesses exclusivos, sem levar em conta regras sociais básicas e os interesses maiores da coletividade; e a cultura da politicagem - fisiologismo e nepotismo - que tem como particularidade o fato de ser a mais antiga da sociedade brasileira, tendo surgido logo que o Brasil começou a ser colonizado. O espírito de fisiologismo (troca de favores) e do nepotismo (emprego e vantagens para parentes e amigos) e do clientelismo (atendimento a pedidos individuais) está fortemente arraigado em nossa classe política (Rezende, 1992).

No intuito de se avaliar as experiências de planejamento municipal em estudo e verificar as inovações institucionais ocorridas em nível de processo, e congruentes com os condicionantes e dimensões de um planejamento do desenvolvimento municipal sustentado, utiliza-se um conjunto de critérios de gestão estratégica e participativa no setor público.

2.3.5. EM BUSCA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTOS INOVADORES DE GESTÃO MUNICIPAL

2.3.5.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

As rápidas mudanças que se verificam no mundo de hoje provocam alterações no ambiente onde estão presentes pessoas, grupos, organizações e instituições. Diversas forças econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e culturais atuam de forma interativa entre si e com os agentes (pessoas, grupos etc) do ambiente, tornando-o turbulento e complexo, o que pressupõe a utilização da visão estratégica nos processos de tomada de decisão. A abordagem de planejamento que assume esta preocupação é denominada planejamento estratégico. Nesta forma de pensamento não se busca, fundamentalmente, operar com decisões futuras, mas sim com o que há de futuro nas decisões presentes (Drucker, 1991).

O termo "estratégia" surge na literatura visando a qualificar de forma inovadora não só a administração - administração estratégica - mas também as funções da administração, como o planejamento, por exemplo, termo de origem grega, que serve para designar a função do generalato. O estrategista era o comandante militar que formulava e projetava as manobras necessárias à consecução de um fim específico. Desde sua origem, aproximadamente 500 anos a.C., o conceito sempre esteve associado à visão militar. Ao longo do tempo, através de diversos estudos, como lembra Motta (1993), foi-se criando o conceito de elaborar planos de guerra, que passaram a ser denominados de estratégias. O autor coloca que "esses estudos, que passaram por Maquiavel, tiveram um ápice em Von Clausewitz e seguiram posteriormente até variações do tipo de guerra clássica, como as indicadas por Lenin ou Mao Tsé-Tung" (p. 9).

Na década de 60, o conceito popularizou-se no meio empresarial, a partir de sua associação com a dinâmica de planejamento. O planejamento estratégico, resultado dessa associação, surgiu no momento em que as grandes organizações sentiram a necessidade de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência, com vistas a um maior e melhor sensoriamento prospectivo de possíveis modificações de curso. Isto, em razão de quatro fatores: a) o aumento da complexidade do ambiente externo das empresas; b) a intensificação da competição global; c) o aumento da complexidade do ambiente interno das empresas; e d) o crescimento da competição interna por recursos cada vez mais escassos (Wilson, 1990).

Nessa época, a visão de longo prazo, associada a objetivos específicos e à metodologia de estudos de avaliação de tendências, não mais serviam às imposições de uma era de mudanças sociais e econômicas muito rápidas. Daí o aparecimento do planejamento estratégico como uma abordagem inovadora no processo decisório das organizações, relevando o elo de ligação entre a organização e o ambiente onde esteja inserida. Desenvolveu-se a priori no setor privado, mas experiências recentes indicam sua utilidade quando aplicada em organizações públicas e sem fins

lucrativos, assim como comunidades, no processo de administração de mudanças ambientais(*) . Não obstante a reduzida quantidade de experiências no setor público, em comparação com o setor privado, verifica-se naquele um aumento significativo da aplicação desta abordagem de planejamento (Bryson, 1988).

Sua adoção requer normalmente uma mudança na filosofia e na prática gerencial da maioria das organizações públicas ou privadas. Não se torna viável pelas simples modificações técnicas nos processos e instrumentos decisórios. Constitui, na realidade, uma conquista organizacional que se inicia no nível de mudanças na conceituação da função gerencial, resultando em novas formas de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação. Ackoff (1970) entende que o planejamento estratégico representa um aprimoramento do planejamento tradicional. Para o autor, dentre outros aspectos, o planejamento estratégico procura focalizar a organização em sua relação com o meio, ou seja, o ambiente onde está inserida, incorporando um horizonte de longo prazo. O enfoque é de difícil reorientação, uma vez posto em execução. Deve contar com a colaboração de todos os dirigentes da organização, pois seu impacto atinge o conjunto da organização. Preocupa-se com a definição dos fins da organização, dos meios necessários para atingi-los, da forma de execução e dos mecanismos de controle. Distingue-se, todavia, da abordagem tradicional de planejamento (planejamento governamental de longo prazo, planejamento organizacional, planejamento do ordenamento territorial - plano diretor) (**) à medida que procura introduzir nos processos administrativos o componente estratégico de pensamento e ação. O planejamento estratégico considera como foco de análise e atuação a organização como um todo, sob uma perspectiva que

(*) Ver mudanças no ambiente interno e externo, em Oliveira (1985) e Castro (1988).

(**) Ver mais detalhadamente as diferenças entre planejamento estratégico e planejamento tradicional, e planejamento estratégico no setor público e no setor privado em Motta (1992, p. 87).

busca integrar as várias partes envolvidas. Adota uma postura proativa, preparando a organização para o amanhã, sem, contudo, abrir mão de sua história. Procura antecipar mudanças e problemas, propondo estratégias para solucioná-los.

Seguindo os princípios de planejamento estratégico, concebidos a partir do modelo de Harvard e adaptando-lhe outras abordagens de gestão (Gerência dos Stakeholders, Sistema de Planejamento Estratégico, Gerências de Questões Estratégicas, Negociações Estratégicas e outras^(*)), Bryson (1988, p. 5) conceitua planejamento estratégico como um "esforço disciplinado para produzir decisões e ações que guiam e modelam o que uma organização (ou entidade) é, o que ela faz, e por que ela o faz".

Este esforço é acompanhado por ampla seqüência de coleta de informações, exploração de alternativas com ênfase sobre as implicações futuras que há nas decisões presentes. Isto facilita a comunicação e a participação, ajustando interesses e valores divergentes, além de promover tomada de decisões ordenadas, visando sua implementação.

Drucker (1991, p. 136) reforça o conceito, considerando-o um

"(...) processo contínuo e sistemático de, com o maior conhecimento possível do futuro, 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"

Levando-se em conta que uma das peculiaridades do planejamento estratégico é priorizar a relação da organização com o ambiente onde está inserida, Motta (1982, p. 147) define esta abordagem como "um processo que exige visão de futuro, conhecimento da ambiência externa,

^(*) Ver Bryson (1988, p. 23).

capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade em conviver com ambigüidade e mudanças rápidas".

Tendo em vista que a complexidade do ambiente interno e externo de uma organização, em contínuo processo de mudança, representa um fator crucial do planejamento estratégico (PE) no mundo empresarial e no setor público, cabe destacar algumas vantagens e limitações de seu uso como forma de favorecer sua aplicação em processos decisórios.

Vasconcelos e Fernandes (1982) apontam algumas.

Vantagens

1. O PE possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização.
2. O PE possibilita à organização manter maior interação com o ambiente externo.
3. O PE incentiva a função diretiva, despertando uma prática de utilização de recursos com vistas a maximizar o atingimento da direção proposta.
4. O PE transforma a organização reativa em uma organização proativa, atuando com o objetivo constante de negociar seu ambiente futuro em vez de concentrar o processo decisório a partir da situação passada.
5. O PE orienta e agiliza o processo decisório por meio de parâmetros políticos, filosóficos e informacionais.
6. O PE desenvolve um processo descentralizado de planejamento, permitindo a formulação de estratégias, a partir da interação entre pessoas de todas as áreas e de todos os níveis da organização.

7. O PE força o executivo a desligar-se das atividades de rotina. A necessidade de escolher a melhor direção, negociar o ambiente futuro, gerenciar o processo de alocação de recursos, deve sobrepor-se à prioridade errônea do que é urgente sobre o que é importante.

8. O PE incentiva a utilização de modelos organizacionais adequados aos diversos contextos, atuais e futuros. A organização deve adotar o modelo mais apropriado para cada caso, buscando sua integração interna e interação externa.

9. O PE orienta o desenvolvimento do planejamento organizacional, tático e operacional, buscando uma atuação integrada e sinérgica das áreas funcionais da organização e uma adequação estrutural.

10. O PE orienta e agiliza o processo orçamentário, permitindo melhores resultados operacionais. A sistematização que orienta a ação gerencial, permite a alocação rápida dos programas e seu ajuste aos objetivos, com melhores retornos;

Limitações

1. O ambiente pode não corresponder às expectativas. Fortes mudanças ambientais podem trazer dificuldades na prospecção e análise ambiental.

2. As mudanças na filosofia de atuação, na maneira de fazer as coisas, nas políticas e normas da organização levam à resistência de seus membros ao sistema de planejamento responsável pelas mudanças.

3. O planejamento é dispendioso, em razão do envolvimento de pessoas, tempo utilizado e informações necessárias.

4. O PE não se destina a livrar a organização de uma crise eventual presente, mas sim de evitar ou aproveitar as crises futuras.

5. O PE é difícil, pois exige dos dirigentes alto nível de imaginação, capacidade analítica, criatividade e coragem para direcionar a organização.

6. O plano, quando já elaborado, limita a ação gerencial às alternativas escolhidas.

7. Quando não há clima favorável para a elaboração e a implementação do planejamento, os planos não são realizados adequadamente e a mudança planejada não se efetivará.

8. O PE não substitui os dirigentes da organização, mas apenas os auxilia na tomada de decisão.

Para Bryson (1988), a abordagem de planejamento estratégico está voltada para o setor público, concentrando-se, basicamente, em cinco áreas: agências públicas em geral- departamentos, secretarias e demais organizações públicas; governos federal, estadual e municipal; organizações sem fins lucrativos; funções específicas das políticas públicas - planos, programas e projetos públicos; comunidades locais, municipais, regionais. O autor sugere algumas etapas do processo de planejamento estratégico no setor público, como: 1) acordo inicial entre tomadores de decisão; 2) definição do histórico e mandato da organização; 3) definição da missão, valores e *stakeholders*; 4) análise do ambiente externo; 5) análise do ambiente interno; 6) definição das questões estratégicas; 7) definição de estratégias de ação; 8) avaliação e revisão.

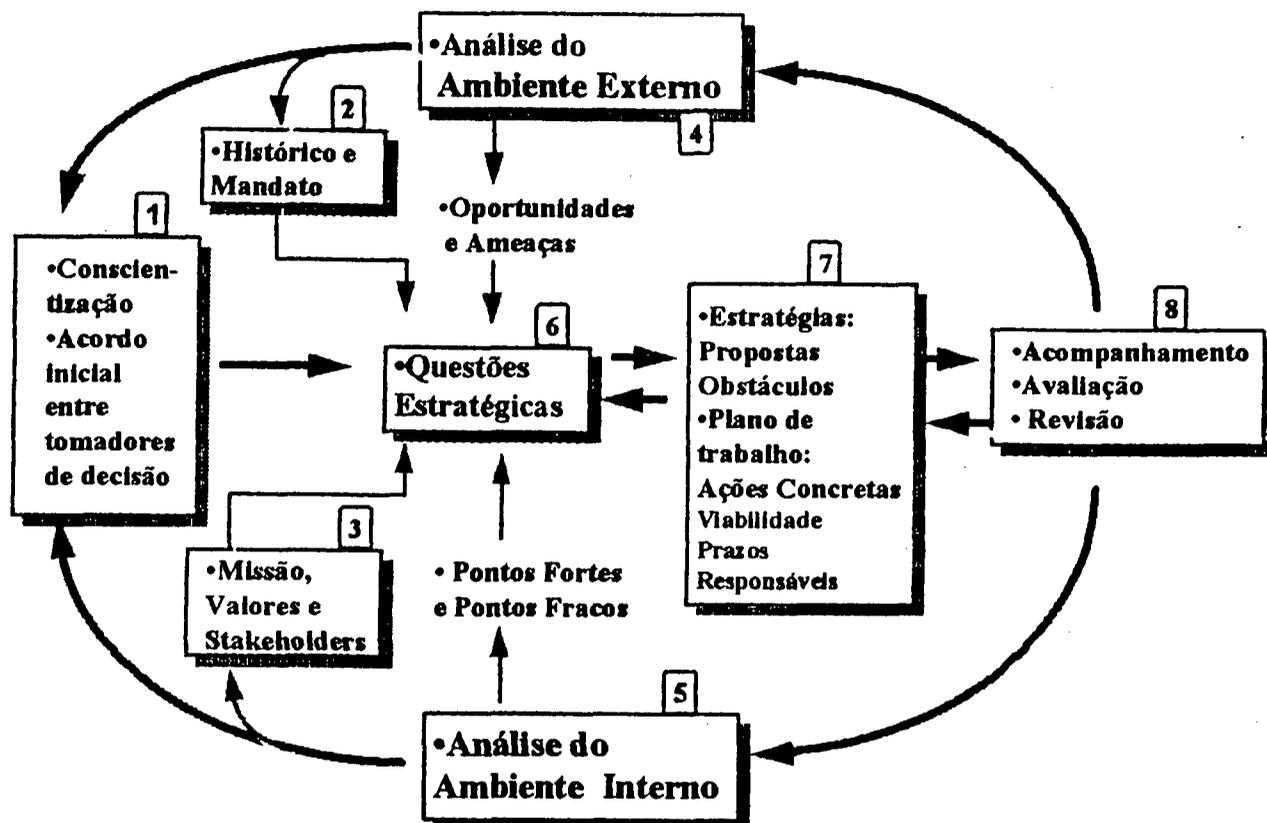
Tais etapas foram adaptadas por Souto-Maior (1994a) para o caso brasileiro, em especial, a partir de seus estudos de pós-doutoramento com o Professor John Bryson, Diretor do Centro de Pesquisas em Administração Estratégica da Universidade de Minnesota, Estados Unidos, relevando as características sociais, econômicas e sobretudo culturais do Brasil, e incorporando técnicas de

participação social. São etapas flexíveis e adaptáveis segundo as peculiaridades culturais, tecnológicas, étnicas, políticas, econômicas e sociais do ambiente onde são aplicadas. Elas definem, nesta pesquisa, os critérios para a investigação do perfil estratégico de gestão, conforme ANEXO 1. Esta abordagem, chamada de Planejamento Estratégico Participativo no Setor Público Municipal leva o nome de PEP, e já tem sido aplicada em algumas organizações públicas, autarquias e municípios catarinenses, com resultados preliminares^(*).

^(*) Ver Souza, 1993. Avaliação do Plano Estratégico Participativo de Dr. Pedrinho; Souto-Maior, J. Plano Estratégico Participativo de Pomerode (SC), UFSC/CPGA, 1991, mimeo; Souto-Maior, J. Plano Estratégico Participativo de Palhoça, UFSC/CPGA, 1993, mimeo; Souto-Maior, J. Plano Estratégico Participativo de Santo Amaro da Imperatriz (SC), UFSC/CPGA, 1994, mimeo; Souto-Maior, J. Plano Estratégico Participativo para o Desenvolvimento Sustentável de Rancho Queimado (SC), UFSC/UFSC, 1994, mimeo; Souto-Maior, J. Planejamento Estratégico Participativo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, CPGA/UFSC, 1994, mimeo.

FIGURA 2

PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO NO SETOR PÚBLICO



PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

Fonte: Souto-Maior, 1994a, op.cit.

O primeiro passo para se iniciar um processo de planejamento estratégico no setor público é chegar a um acordo entre os tomadores de decisão tanto internos (Poder Executivo, Legislativo e líderes de opinião) quanto externos (outras entidades) ao município, sobre o esforço de planejamento estratégico a ser iniciado. O apoio, compromisso e envolvimento de ambos é crucial para o cumprimento das demais etapas do processo e para a continuidade do plano a ser

formalizado. O acordo deve incluir: o propósito do planejamento; as funções e os membros do grupo que irão supervisioná-lo; seus integrantes; e os recursos financeiros necessários.

Bryson (1988) considera que o melhor caminho para se iniciar um acordo é realizar um retiro e apresentar a natureza, os propósitos e as etapas do processo de planejamento estratégico, no intuito de envolver os decisores chaves. Sugere discussões de leituras sobre o assunto, apresentação de casos concretos por representantes de municípios que já tiveram tais experiências e análise de estudos de caso. O autor entende que recursos financeiros não são os mais importantes à iniciação e continuidade do planejamento, mas sim, o tempo e a atenção despendida pelos tomadores de decisão.

Simultânea e subseqüentemente ao esforço para se chegar a um acordo inicial, é necessário sensibilizar as lideranças locais e todos os agentes envolvidos no processo, quanto à metodologia a ser empregada e a importância do planejamento para o destino do município, vindo a favorecer o comprometimento de todos. Neste particular, por sensibilização entende-se, segundo Bryson (1988), selecionar, orientar e custear um grupo de projetos demonstrativos, visando a conscientizar diferentes públicos locais, com vistas a iniciar-se um processo de planejamento municipal. Castro (1988) considera esta etapa como a prática de capacitação de um processo pedagógico que habilita a comunidade, o governo e outras entidades envolvidas a alcançarem formas de gestão do desenvolvimento, através da "busca do saber-fazer". Cornely (1978) enfatiza que o elemento de sensibilização da comunidade dá-se quando os técnicos vão sentir a comunidade, conversando, investigando, perguntando, observando a vida cotidiana das pessoas, fazendo com que as pessoas comecem a pensar sobre o mundo que as rodeia. Ajuda as pessoas a descobrir a realidade em que vivem, desmistificando-a, o que favorece a motivação via mecanismo psicossocial. Souto-Maior (1994a) entende que a sensibilização dos participantes é fundamental para que se esclareça o tipo de metodologia a ser utilizada e o tipo de desenvolvimento que se espera para o município.

O segundo passo é a identificação dos mandatos do município. São entendidos como o conjunto de atributos que repousam sobre o que o município pode ou não pode fazer. São determinados a partir de normas constitucionais, autorizações legislativas, decretos, portarias do executivo, acordos e convênios, legislação local, estatutos, artigos e contratos. Estes constituem os mandatos formais do município e seus princípios éticos, culturais e históricos. Estabelecem seu real campo de ação, definindo o que ele pode ou não pode fazer. Muitas organizações acreditam que são mais restritas em suas ações do que realmente o são, e que se forem formalmente ordenados a fazer alguma coisa é porque não podem fazê-lo. Bryson (1988) considera importante, antes da definição do mandato, o resgate da história passada, presente e futura do município, no campo social, cultural e político, de forma a definir um ponto de partida, que seja conhecido pelas pessoas participantes do processo.

O terceiro passo é a identificação da missão e dos valores do município. É sua razão de ser. A justificativa social de sua existência, por identificar os rumos do processo de planejamento. Este aspecto do planejamento estratégico representa um diferenciador em relação a outras abordagens no setor público. Souto-Maior (1994a) enfatiza que o planejamento governamental tradicional (PG) limita-se a considerar somente as funções e objetivos atuais do Governo, enquanto o PE leva em consideração seus papéis potenciais, questionando-os. Outra diferença é que o PG prioriza a definição de diretrizes, objetivos e metas como guias para a elaboração de orçamentos e programas de atividades, assumindo a existência de um consenso entre os tomadores de decisão. O PE, por outro lado, parte do pressuposto de que, em organizações públicas, e, sobretudo, em comunidades, só é viável a construção de um acordo sobre um ideal a ser atingido e não a partir de um objetivo deliberado. Segundo Nutt e Backoff (1992), nas organizações públicas, os objetivos são normalmente ambíguos, vagos, e tendem a permanecer assim, mesmo depois de exaustivas tentativas de clarificação. Nessas organizações, os processos de definir objetivos tornam-se um fim em si mesmos, impedindo-lhes a ação. E, também, se uma organização atuar com objetivos

implícitos, torna difícil modificar, ou mesmo avaliar, as práticas correntes. Souto-Maior (1994a), nesta mesma forma de pensar, salienta que a abordagem de Planejamento Estratégico Participativo (PEP) é utilizada para contornar os problemas de fins ambíguos, que estão associados ao contexto de sistemas de múltiplas autoridades políticas e múltiplos grupos de influência. Como lembra Castro (1988) "se não se sabe para onde se vai, tampouco se pode saber o que fazer".

Bryson também apresenta que, antes da definição da missão, é importante a identificação dos principais grupos de influência (stakeholders) do município, ou seja, daquelas pessoas, grupos e organizações que o influenciam e são influenciados por ele, registrando-se suas expectativas. Segundo relatório das Nações Unidas (PNUD, 1992), tais grupos incluem o governo, setor privado, organizações comunitárias, organizações não-governamentais e instituições financeiras. Bryson (1988) complementa, apontando os sindicatos, servidores públicos, partidos políticos, usuários etc. Isto porque a satisfação dos grupos de influência do município é a base da sua missão (Bryson, 1988). O Planejamento Governamental Tradicional (PG) não inclui, como o estratégico, considerações sobre os grupos de influência e suas expectativas, pois seus agentes comportam-se como se fossem os únicos atores, desconsiderando outros da arena política, que também planejam e agem. Neste sentido, Souto-Maior (1994a) apresenta que "o mundo real é dinâmico e que entidades comportam-se como participantes de um jogo estratégico".

O quarto passo estabelecido por Bryson é a análise do ambiente externo do município. Entende-se como o conjunto de fatores sobre os quais ele não tem controle, representados pelas ameaças e oportunidades de seu desenvolvimento. São traduzidos por forças e tendências políticas, econômicas, sociais e tecnológicas, que são identificadas para ter-se uma atuação em bases mais realistas e eficazes. Considera-se um ambiente complexo a partir de uma interação entre diversos aspectos, como o ecológico, o cultural, o social, o político, o tecnológico, o econômico e o jurídico.

No planejamento tradicional, o ambiente é focalizado a partir de tendências históricas, de idéias fragmentadas e setorializadas da realidade externa.

O quinto passo é a análise do ambiente interno do município. Visa a complementar a análise do ambiente externo com as informações necessárias ao delineamento das estratégias a serem definidas. Por ambiente interno entende-se tudo aquilo sobre o qual o município tem controle. Refere-se ao conjunto de recursos materiais, financeiros, humanos e físicos disponíveis para utilização (Bryson, 1988), restringindo-se aos limites sócio-políticos, geográficos e naturais locais. Na análise do ambiente interno os pontos fortes e fracos do município são definidos; seus recursos (inputs), as estratégias presentes (processos) e desempenhos (outputs). A complexidade do ambiente interno no planejamento estratégico tem seu ponto de partida ao se considerar a organização como um sistema sinérgico no qual a produtividade final depende da relação entre os pontos fortes e fracos da organização (Silva, 1994).

Ao analisar os ambientes interno e externo, com seus pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades, o PE avança em relação a abordagens de planejamento que analisam apenas o ambiente interno (planejamento organizacional), ou só o ambiente externo (planejamento do ordenamento territorial - plano diretor - e o planejamento governamental pelo diagnóstico sócio-econômico externo). O PE é, simultaneamente, planejamento territorial (voltado para fora) e organizacional (voltado para dentro) (Souto-Maior, 1994a). A ausência de informações sobre o desempenho pode também criar e intensificar conflitos organizacionais.

O sexto passo é a definição das questões estratégicas. A partir do que foi levantado nas etapas anteriores, pode-se definir questões de suma importância para os destinos do município. São questões de políticas fundamentais que afetam os mandatos, a missão e os valores, níveis de produtos ou serviços, clientes, usuários ou fornecedores, custos e financiamentos. São questões sobre as quais o município pode fazer alguma coisa. Estão calcadas sobre pontos fortes, fracos,

ameaças e oportunidades, e focalizam aquilo que é realmente importante para sua sobrevivência, prosperidade e efetividade (Bryson, 1988). Após definidas as questões de suma importância para o município (e não necessariamente urgentes) levantam-se propostas para resolvê-las, os obstáculos a serem removidos e os recursos humanos, materiais, financeiros e outros existentes e a serem utilizados. De um modo ou de outro as perguntas estratégicas, ou como chama Bryson, questões estratégicas, envolvem conflitos, e esses podem incluir fins (o quê); meios (como); filosofia (por quê); localização (onde); periodicidade (quando); e os grupos que podem ser afetados de maneira vantajosa ou desvantajosa com a resolução da questão (quem). Um município que aproveita bem suas oportunidades e seus pontos fortes, levando em consideração as ameaças e pontos fracos, tem mais chances de prosperar por meio de questões estratégicas mais realistas em relação ao ambiente onde esteja inserido.

Bryson (1988) considera importante destacar uma etapa exclusiva para as questões estratégicas, porque:

1. a atenção de todos é direcionada para o que é realmente importante;
2. a atenção é centrada sobre perguntas, não sobre respostas;
3. a identificação de perguntas cria uma certa tensão entre os participantes, que é necessária para um processo de mudança organizacional;
4. favorece a criação de alternativas para resolver a pergunta levantada;
5. torna o processo de planejamento menos acadêmico e mais real.

O sétimo passo aborda as estratégias de ação. Nessa etapa são elaboradas estratégias para gerenciar perguntas estratégicas definidas e propostas levantadas. Entende-se por estratégia um conjunto de propósitos, políticas, programas, ações, decisões e/ou a alocação de recursos que identificam o que é uma organização, o que ela faz e por que ela faz. As estratégias deverão ser tecnicamente viáveis, politicamente aceitáveis aos principais grupos de influência e devem estar de acordo com a filosofia e os valores fundamentais da organização. O processo de desenvolvimento de estratégias é composto de quatro partes sequenciais: inicia-se com a identificação de alternativas práticas e visões, ou idéias para resolver as perguntas estratégicas definidas. Depois levantam-se os obstáculos potenciais mais representativos que impossibilitam a implementação de propostas de ação solucionadora daquelas perguntas estratégicas. Prossegue ao definir as formas de ação para remover os obstáculos identificados. Estas estratégias de ações devem ser definidas com especificações de horizonte temporal (se realizáveis a curto, médio, e longo-prazos), com quais recursos, disponíveis ou possíveis (orçamentário e extra-orçamentário) e com quais responsáveis para sua coordenação e implementação. Respondem as seguintes perguntas: Por quê? Quem? Quando? Como? Com que recursos?

Segundo Mintzberg (1987), a estratégia não precisa ser formulada deliberadamente, pois ela pode emergir de acordo com as ameaças, as oportunidades, as forças e as fraquezas, também emergentes. Entretanto, na prática, a elaboração de uma estratégia eminentemente deliberada impede ou exclui o aprendizado, e, no caso de uma estratégia eminentemente emergente, é muito difícil manter-se o controle sobre o processo em si. Neste sentido, a chave é detectar e reconhecer as estratégias emergentes e contribuir para consolidá-las num conjunto de estratégias coerentes. Depois disso, procura-se acompanhar e avaliar as estratégias definidas.

O oitavo passo do PE é a avaliação e revisão de estratégias. Faz-se a revisão das estratégias de ação, dos objetivos e dos responsáveis por sua implementação, assim como dos prazos definidos

e dos recursos necessários e disponíveis. É o acompanhamento do plano por uma Comissão Especial formada a partir de lideranças do poder executivo, legislativo e da comunidade, quando se tratar de municípios.

May (apud Bryson, 1988) estabelece, a partir de uma leitura de Kant^(*), que "a concepção precede a percepção". Por isso, para Bryson, nesta etapa de avaliação, é mister que as pessoas envolvidas tenham a concepção exata do que consiste o sucesso da organização, ou do município, para, depois, poderem visualizá-lo melhor. Uma visão de sucesso exige que as pessoas saibam discriminar entre ações e resultados desejados ou não para serem mais eficazes naquilo que buscam (Bryson, 1988). Menos tempo será despendido quando se souber o que fazer, como fazer e por que fazer, concentrando esforços naquilo que realmente se pretende. Por isso, Kouzes e Posner (apud Bryson, 1988) salientam que uma visão inspiradora de futuro com êxito segue os seguintes parâmetros:

- . centra o foco num futuro melhor;
- . encoraja esperanças e sonhos;
- . agrega valores comuns;
- . estabelece resultados positivos;
- . enfatiza as oportunidades de um grupo unificado;
- . utiliza-se de desenhos, imagens e metáforas;
- . comunica entusiasmo.

(*) Filósofo alemão.

Cabe salientar, como lembra Souto-Maior (1994a), que o PG dá maior ênfase ao longo prazo enquanto o PE, ou mais especificamente o PEP, trabalha também os horizontes de curto e médio prazos, pois, sendo pragmático, atua a longo prazo, por meio de medidas concretas a curto e médio-prazos. Além disso, o PG atua sob premissas de existir aparato administrativo com condições e incentivos para agir e implementar o plano. O PEP, ao contrário, avalia a capacidade da organização para agir, no intuito de descobrir fraquezas e dificuldades que possam emergir no transcorrer do processo.

Bryson (1988) ressalta que só faz sentido planejar se houver realmente a possibilidade concreta de realização daquilo que foi planejado. Para o autor, muitas das técnicas de gerência falham porque tentam ignorar, ou contornar, ou contradizer a natureza política das organizações, sobretudo das públicas e das sem-fins-lucrativos. O modelo de decisão política parte de uma seleção de questões que envolvem conflitos sobre fins, meios, vantagens políticas e filosofias, assumindo assim, como premissa, o não-consenso. Sobre tais questões, esforços são feitos visando à definição de políticas e programas que sejam politicamente aceitáveis para as partes envolvidas. O modelo de decisão política torna-se útil para chegar a um consenso sobre quais programas e políticas dispõem de melhores condições para resolver as selecionadas.

Bryson (1988) identifica, ainda, quatro desafios ao planejamento estratégico:

a) o problema humano: a atenção das pessoas-chaves deve ser concentrada sobre questões fundamentais, e não apenas urgentes;

b) o problema processual: transformação de idéias estratégicas em idéias aceitáveis. Há dificuldade em introduzir novas idéias para grupos de pessoas acostumadas com procedimentos costumeiros;

c) o problema estrutural: emerge com a dificuldade de vislumbrar a organização como um todo, prevalecendo a idéia de que para se chegar ao todo basta somar suas partes;

d) o problema institucional: os mais difíceis problemas estratégicos não podem ser resolvidos sem transformações institucionais, o que exige uma liderança forte.

2.3.5.2. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

O enfoque do planejamento do desenvolvimento sustentado estabelece dentre suas pré-condições o envolvimento dos cidadãos no processo de planejamento para serem identificarem-se as necessidades da sociedade, a transmissão de seu saber, os usos alternativos de recursos e a avaliação do peso do presente em relação ao futuro, numa perspectiva local (Sachs, 1986a). Por isso, cabe aqui discorrer sobre a participação democrática no planejamento governamental, pois ela representa um instrumento de ação daquele estilo de planejamento.

A etimologia do termo democracia remonta à Grécia clássica. Suas raízes são: demos (do povo), e $\kappa\rho\alpha\tau\alpha$ (governo). Em seu uso contemporâneo, denota um conjunto de regras ou procedimentos para a tomada de decisões coletivas, onde são criadas oportunidades para a participação a mais ampla possível dos interessados (Bobbio, 1986). Parte-se, nesse sentido, do pressuposto de que deve prevalecer a vontade da maioria da população na condução da coisa pública. Trata-se do governo de muitos em oposição ao governo de minorias, contrapondo-se, por isso, às várias formas de gestão autocrática. O pluralismo vem complementar a perspectiva democrática à medida que advoga o poder distribuído contra o poder único (monocrático). Para Bobbio (1986, p. 63),

"(...) a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a

democratização da sociedade civil, e enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política".

O fundamental na democracia é a busca de igualdade entre homens dotados de liberdade de ação. A existência da oportunidade de participação num processo decisório coletivo, envolvendo um elevado número de cidadãos, e a existência de regras que regulamentem esta oportunidade não são, entretanto, suficientes para garantir a plena vigência do processo. É importante que os que são chamados a decidir, ou a eleger os que devem decidir, sejam colocados diante de alternativas reais e em condições de poder escolher entre elas. Para tanto, um pré-requisito essencial diz respeito à garantia dos direitos de liberdade de opinião, de reunião e de associação. O critério fundamental consiste em se verificar não tanto se houve aumento no número dos participantes nas decisões que lhes dizem respeito, mas principalmente, se estão garantindo os espaços nos quais podem vir a exercer seu direito de participar (Bobbio, 1986). Decorre disso o reconhecimento da relevância de serem detectadas as oportunidades realmente existentes de participação do maior número possível de segmentos sociais nos processos decisórios no âmbito governamental. Nesse sentido, a igualdade de participação traduz uma condição necessária, mas não suficiente. Resta saber se os diferentes valores dos segmentos participantes são efetivamente levados em consideração.

Segundo Jaguaribe (1985) no chamado regime de democracia direta, característico da Grécia Antiga, as decisões eram tomadas pelas assembleias de cidadãos, segundo o princípio da maioria. Na democracia representativa, os cidadãos têm o direito de escolher livremente os representantes que os governam. E na democracia liberal, finalmente, as decisões da maioria são reguladas por normas constitucionais, que protegem certos direitos individuais e coletivos. Esta tipologia demonstra que, no transcorrer do tempo, as organizações, comunidades e sociedades têm a necessidade de arranjos periódicos para o estabelecimento e a legitimação de suas normas e regras de comportamento. À medida que uma organização evolui e se torna mais complexa, a participação de seus membros nas decisões torna-se mais difícil, exigindo o estabelecimento de

mecanismos adequados de delegação e de representação. Reconhece-se que a exigência utópica de participação irrestrita de todos os cidadãos afetos ao objeto do planejamento torna-se sua prática inoperável.

"A democracia dos direitos individuais é melhor preservada pelo exercício delegado do poder popular, via representação de que por seu exercício direto. Isto é explicado pela crescente extensão territorial e populacional do Estado moderno e a crescente complexidade de sua administração, contrastando com as condições do Estado-cidade, exigem formas delegadas de poder e magistraturas especializadas de caráter permanente" (Jaguaribe, 1985, p. 29).

Todavia, a insatisfação com a democracia representativa, principalmente no caso brasileiro, devido à marginalização do povo em relação aos assuntos que lhe interessam e que são decididos por poucos, faz com que os cidadãos almejem participar cada vez mais diretamente nos processos decisórios de natureza política. Isto nos leva a entender o importante papel a ser desempenhado pelo projeto de construção da democracia participativa.

A adoção de um horizonte democrático-participativo favorece a reversão do quadro de relacionamento paternalista entre governo e sociedade civil, em todos os níveis (federal, estadual ou municipal), o que vem tolher o desenvolvimento de formas criativas de gestão dos espaços públicos.

Segundo Bobbio (1987, p. 155),

"(...) o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização - entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo - a corpos diferentes daqueles propriamente políticos".

Isto significa admitir que o ideal democrático tende a ultrapassar a esfera política restrita, na qual vigora o exercício da cidadania, alcançando o estágio da democracia social, onde o indivíduo é considerado também na condição de ator com múltiplos papéis: como pai e filho, empresário e trabalhador, professor e aluno, administrador e administrado, gestor e usuário de serviços públicos. Esta concepção de democracia sugere que não existe processo de tomada de decisão política que não reflita a realidade da sociedade civil.

O conceito de participação exprime algo mais que um simples ritual à medida que postula o exercício de regras capazes de afetar decisivamente os resultados do processo do qual os indivíduos se tornam parte. Sem redistribuição de poder, a participação constitui um processo vazio, sem maiores conseqüências do ponto de vista e mudança social. O tomar parte do processo traduz, portanto, um pré-requisito essencial para conquista de benefícios sociais (Bordenave, 1985).

Para fins de análise científica cabe distinguir duas formas complementares de participação: a social e a política. A primeira refere-se ao envolvimento amplo da população na organização social, em tudo aquilo que com ela esteja relacionado. Isto contempla, a título de exemplo, a participação dos cidadãos nos debates em câmaras, em comissões paralelas, audiências públicas etc. A segunda forma diz respeito à política, implicando o comprometimento com rituais de escolha de representantes institucionalizados, sob a forma de eleições e plebiscitos.

Para vários autores importantes (Demo, Jaguaribe, Cornely, Gondim) a participação não deve ser entendida como dádiva, ou concessão, mas sim como um processo de conquista. Ela preconiza compromisso, envolvimento e presença em busca da superação de formas assistencialistas, residualistas e compensatórias de política social. Ademais, procura a realização da cidadania (pela de maior consciência da sociedade sobre seus direitos e deveres), a implementação de regras democráticas, o controle do poder por grupos majoritários do tecido social, e a capacidade crescente de negociação, envolvendo interesses múltiplos e freqüentemente conflitantes.

No entanto, a dinâmica participativa pode ser desvirtuada, voltando-se para o atendimento de interesses particularistas e colocando em plano secundário o alcance de objetivos sociais mais amplos.

Em Santa Catarina, por exemplo, segundo pesquisa de Kraus (1991), prevalecem em 58,6% dos municípios as formas de participação não organizada e voltada para o atendimento de interesses particularistas, por meio de envolvimento pessoais diretos com prefeitos. Inexiste uma estrutura institucional ou organizacional capaz de instrumentalizar, de forma adequada, o potencial de participação. Este fato pode ser parcialmente explicado pela dimensão restrita e pela existência de uma estrutura administrativa precária deste conjunto de municípios.

Gondim (1988) considera que a maior parte das lideranças políticas em nível local estimula a participação com finalidades apenas eleitoreiras, e que a máquina estatal continua a ser utilizada basicamente como instrumento de ação das classes dominantes, distante do alcance de objetivos sociais e econômicos mais amplos. Entretanto, a participação social não deve apenas ser levada em consideração segundo o alcance dos objetivos pré-estabelecidos em termos de resultados, mas, também, deve buscar o processo de aprendizagem alcançado a partir das dinâmicas em si, como atestam algumas experiências recentes de gestões locais participativas em termos de aumento da conscientização sobre os problemas e necessidades sociais locais (Souto-Maior, 1985 e Campos, 1980)(*) .

Como exprime Sachs (1986b, p. 28),

"(...) o planejamento deve acentuar o seu papel eminentemente político de organizador do processo de aprendizagem social por intermédio do qual

(*) Ver experiências de Lages (SC), em Alves, op.cit., e de Boa Esperança (ES), em Junquilha, G.S, Administração Pública e Participação Social em Boa Esperança (ES) - Análise Crítica de uma Experiência. Dissertação de Mestrado, EASP/FGV,SP,1989.

os homens aprendem a identificar suas margens de liberdade, a inventar formas de tirar delas proveito e a tomar as decisões que se impõem para o desenvolvimento".

Por sua vez a dinâmica de planejamento participativo constitui

"(...) um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria" (Cornely, 1978, p. 20).

Trata-se de uma experiência de planejamento governamental com a participação efetiva da sociedade nas fases de elaboração, implementação e usufruto dos resultados do plano (Amann, 1978). Corporifica o elo de ligação entre as lideranças comunitárias, o sistema de planejamento e os decisores políticos.

A eficácia de sua prática sistemática é fruto do amadurecimento cultural de todos os agentes da sociedade envolvidos na dinâmica participativa. Seu componente dinamizador é representado pelos processos educacionais, formais e informais, nas escolas, nos lares, nas empresas, nos clubes, nas igrejas, nos sindicatos, nas associações profissionais e comunitárias e pelos meios de comunicação.

O planejamento participativo representa um importante instrumento de elaboração e implementação de políticas públicas sensíveis à diversidade de interesses dos diferentes atores sociais. Ele não se viabiliza sem um processo de aperfeiçoamento dos mecanismos correspondentes, na tomada de decisão. Não existem modelos definidos para a organização do processo, à medida que cada realidade municipal tende a conservar sua especificidade em termos culturais, históricos, políticos e econômicos. Apesar disso, devem ser reconhecidos adequadamente os espaços de manobra existentes para uma conscientização e envolvimento graduais das

populações por meio da formação de comissões paritárias, integradas por representantes legítimos, conselhos populares, comissões municipais, seminários permanentes, grupos de estudo e de trabalho e da participação formal em reuniões de planejamento e de elaboração de orçamentos municipais, ou de execução de projetos comunitários. Esses espaços podem ser criados em comunidades, sindicatos, associações de bairro, grêmios estudantis, sociedades profissionais, grupos religiosos, clubes esportivos, escolas de samba etc (Bordenave, 1985).

A qualidade participativa, na concepção de Demo (1991), corporifica a legitimidade do processo de planejamento, fundado no estado de direito, na participação da base e na capacidade de auto-sustentação. Define-se, a partir daí, um caminho próprio a ser seguido, uma consciência histórica de ser sujeito do desenvolvimento, vindo a favorecer uma convivência crítica do tecido social com o Estado e com as oligarquias.

A importância básica do processo de participação na esfera pública municipal foi destacada por Dowbor (1987). Para o autor, o processo estaria em consonância com a continuidade das iniciativas assumidas em diferentes gestões governamentais. Isto exige esforços permanentes de controle por parte da comunidade, para que as iniciativas de desenvolvimento não oscilem de acordo com a personalidade dos prefeitos e governantes, respeitando-se a regularidade de políticas que garantam a satisfação das necessidades básicas da população. Este esforço está corporificado nas iniciativas para a organização de um sistema de informações para o planejamento, bem como na capacitação do pessoal lotado nas próprias prefeituras e na paciente engenharia sócio-institucional para a tomada de decisões em situação de incertezas científicas e de conflitos de interesses entre os diferentes atores sociais.

A transparência do processo e dos resultados de uma dinâmica participativa no setor público merece também destaque. Para Bobbio (1986, p. 30),

"(...) a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é".

Não obstante o importante papel reservado ao planejamento, como instrumento legitimador da democracia participativa, nunca é demais insistir no reconhecimento da necessidade de um equilíbrio entre os princípios da democracia e as exigências de sua viabilidade prática. Se os primeiros asseguram o exercício das liberdades públicas e da participação popular num plano abstrato, são as segundas (entendida aqui como abordagem de planejamento estratégico no setor público) que confirmam a garantia de sua efetivação pela inovação tecnológica, proporcionando maior qualidade nos serviços públicos. Souto-Maior (1989, p. 1567) entende que,

"(...) a inserção de conhecimentos técnico-científicos permitem eficiência na utilização de recursos escassos, compatibilização de intervenções setoriais e espaciais e previsão das conseqüências das alternativas propostas, em termos de efeitos e impactos a curto, médio e longo prazos".

Da revisão da literatura especializada podem ser extraídos alguns critérios para a avaliação de experiências de planejamento participativo no setor público. As contribuições de Souto-Maior e Gondim (1990) e Souto-Maior e Limeira (1992) enquadram-se nos objetivos gerais da presente pesquisa, uma vez que isolam grupos de variáveis, que foram utilizadas, com sucesso, em estudos de caso nos Estados da Paraíba e de Santa Catarina (Souto-Maior, 1987 e 1989), e na avaliação do orçamento participativo realizado em Florianópolis (SC) (Mendonça, 1990). Essas variáveis (critérios) auxiliam na investigação do perfil participativo de processos de planejamento municipal, consolidando os instrumentos operacionais de gestão. São relevantes à medida que auxiliam a investigar a existência de oportunidades, equidades, pluralidades, representatividades e responsabilidades nos processos de gestão democrática. Estão delineados no ANEXO 2.

De forma complementar às acepções levantadas sobre planejamento participativo, é mister considerar o modelo de planejamento participativo de Prates e Andrade (1985), que apresenta tipologias de participação e de arranjos institucionais de programas e planos governamentais. Os autores enfocam, preliminarmente, os momentos da participação democrática num sistema de planejamento, ou seja, o da elaboração e da implementação. No primeiro momento, os planos representam instrumentos distributivos (de poder) às populações de baixa renda. No segundo, o foco é sobre a inclusão de representantes da população beneficiária no interior do processo executivo do plano, pelos canais institucionalizados.

Para os autores, a participação assume duas dimensões: ou induzida ou espontânea. A participação da comunidade será mais induzida nas situações nas quais não disponha de capacidade de mobilização - sob a forma de entidades civis organizadas - ou das informações básicas necessárias, ou, ainda não tenha uma base de ação coletiva constituída. Tais características são predominantes em comunidades rurais periféricas. Será espontânea quando o envolvimento for característico das áreas mais urbanizadas, onde preexistam associações civis e entidades organizadas, de interesses locais ou classistas, caracterizando-se por um envolvimento mais voluntário.

Em relação ao modelo institucional do plano ou programa, Prates e Andrade (1988) apresentam dois tipos: o incorporativo e o autônomo. Se incorporativo, procura criar um canal institucionalizado de relacionamento estado-sociedade. Um modelo mais autônomo, por outro lado, busca uma relação comunidade-estado, com a total autonomia institucional da comunidade. Neste caso, o planejamento baseia-se na oferta de recursos do Estado para a comunidade. Esta, por meio de suas associações, propõe projetos de seu interesse, que, quando aprovados, cabe à própria comunidade a incumbência de executá-los, com o respectivo suporte do programa ou do plano.

No setor público persistem alguns obstáculos nas práticas participativas. Conforme Mendonça (1984) o estudo de tais obstáculos se baseia na identificação de dois aspectos primordiais, a saber: o ideológico e o operacional. No primeiro caso, refere-se aos fatores manipulativos que ocorrem nos processos de participação popular, quando os representantes do povo tendem a se afastar de suas bases em razão de uma possível identificação com seu próprio papel no governo. Verifica-se, assim, um desvio nos mecanismos de representação, dificultador da inclusão dos valores societários nos processos decisórios (Gondim, 1988).

No conjunto dos fatores estruturais limitadores da participação popular no planejamento, apontados por Gondim (1988), enquadra-se o predomínio dos interesses conservadores na máquina estatal, bloqueando a absorção ou distorcendo o conteúdo das demandas populares em prol da legitimação de interesses de pequenos grupos ou de classes dominantes, por meio de repressões, cooptações, usos tendenciosos das regras do jogo etc. A autora salienta o risco de a participação ser "um mero mecanismo de legitimação de decisões já tomadas, ... tampouco deve limitar-se a consultas para a identificação e necessidades, ou a criação de canais para expressar demandas e reivindicações" (Gondim, 1989, p. 5).

Do ponto de vista operacional, existem dificuldades relacionadas com a ação direta do cidadão na condução de algum tipo de serviço público, como, por exemplo, a de fiscalizar ou decidir acerca de problemas, nos quais às vezes lhe faltam conhecimentos técnicos elementares. Para Gondim (1988), esta dificuldade é explicada em razão de o cidadão, em geral, não estar ainda sensibilizado para o entendimento das conseqüências de sua participação, questionando a validade de suas ações sobre os resultados do plano como um todo. Não se torna fácil mobilizar a comunidade para iniciativas que tragam benefícios difusos, a exemplo de formas diversas de controle da poluição, gestão de resíduos domésticos sólidos e controle do uso do solo urbano. Dispomos de evidências que reforçam a hipótese de que o povo participa mais e melhor quando o

problema a ser equacionado reflete seus interesses particulares ou imediatos e não apenas aqueles expressos pelas lideranças, ou por instituições externas ao contexto local. Some-se a isso o fato de que os moradores pobres tendem a se organizar mais intensamente em torno de reivindicações de natureza imediata e que afetam de forma direta seu cotidiano, sem dispor de uma visão a médio e longo prazos. Nesse sentido, o pluralismo pode ser visto como um tipo de argumento falacioso. A autora evidenciou que na experiência de Petrópolis (RJ)^(*), as pessoas de classes média e alta estavam mobilizadas para as questões ambientais, enquanto os grupos da base da estrutura social davam mais ênfase a questões imediatistas. Conforme aponta Olson (1968), embora todos os membros do grupo tenham interesse comum em obter um benefício coletivo, eles não têm nenhum interesse em pagar o custo da obtenção do referido benefício. Cada um tende, assim, a induzir que os outros acabem assumindo os custos globais. Ademais, há limitações na mobilização de grupos locais para resolver problemas que têm uma natureza supralocal, ou seja, que estejam atrelados a determinantes geopolíticas que não sejam originárias no espaço no qual estão localizados os grupos promotores do planejamento.

Dificuldades suplementares emergem do relacionamento entre profissionais e leigos, bem como entre profissionais de diferentes áreas, e, também, da diferenciação social das categorias participantes (moradores recém-chegados x moradores antigos, proprietários x inquilinos, desempregados x empregados) podem conduzir a um cenário no qual os interesses antagônicos tornam-se difíceis de ser conciliados por processos de negociação (Gondim, 1988).

(*) Ver Projeto Petrópolis, Gondim (1988).

METODOLOGIA

O presente estudo foi desenvolvido em etapas, visando a análise descritiva, exploratória e avaliativa do processo de elaboração dos planos de desenvolvimento nos municípios de Palhoça e São Bonifácio, em Santa Catarina. Teve como objetivo identificar as inovações institucionais nos sistemas de planejamento dessas experiências com base nos critérios da gestão municipal que orientaram a investigação; e como pressuposto, o fato de que a aplicação de métodos estratégicos e participativos de gestão em municípios representa inovações institucionais favoráveis ao desenvolvimento municipal sustentado. A formulação de hipótese qualitativa, também entendida sob a forma de diretriz (Thiollent, 1986) supõe que critérios estejam claramente definidos e evidenciados. Nesta pesquisa tais critérios referem-se às etapas do planejamento estratégico (Bryson, 1988) e aos critérios do planejamento participativo (Souto-Maior e Gondim, 1990; e Souto-Maior e Limeira, 1992). Ademais, Thiollent (1986, p. 56) considera que, "para fins descritivos a hipótese qualitativa é utilizada para organizar a pesquisa em torno de possíveis conexões ou implicação não-causais, mas suficientemente precisas para se estabelecer que X tem algo a ver com Y na situação considerada". Por isso, não houve a preocupação em encontrar relação causal entre os fenômenos observados na pesquisa, ou seja, entre as inovações institucionais nos sistemas de planejamento municipal e o desenvolvimento municipal sustentado, mas, sim, buscou-se descrever uma situação na qual tal relação possa vir a ser testada em outras pesquisas.

Algumas perguntas orientaram as etapas do estudo, procurando alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos definidos.

3.1. PERGUNTAS DE PESQUISA

- 1) Quais as razões que levaram essas administrações municipais a iniciar uma experiência de planejamento municipal?
- 2) Quais inovações de perfil estratégico e participativo foram identificadas nas experiências de planejamento?
- 3) Qual o envolvimento da comunidade e dos segmentos sociais locais nos processos de elaboração desses planos municipais?
- 4) Quais as relações entre esses planos e os tipos de arranjos institucionais estabelecidos?
- 5) Quais ações, dentre as implementadas por esses planos, podem ser consideradas compatíveis com os critérios (dimensões) de sustentabilidade?

3.2. DEFINIÇÃO DE TERMOS E CATEGORIAS ANALÍTICAS

3.2.1. DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA

Desenvolvimento municipal sustentado: É o crescimento municipal de forma sustentável, a longo prazo, em termos não apenas econômicos, mas, também, políticos, sociais e ecológicos, mantendo a produtividade dos ecossistemas (Nosso Futuro Comum, 1988).

Arranjo Institucional: Conjunto de entidades, de interrelações, regras e leis que servem para organizar as atividades da sociedade em direção à realização dos objetivos sociais (Fox, 1976).

Inovação Institucional: "É o planejamento, a estruturação, a organização de nova ou reconstituída organização que introduz mudanças em valores, funções, tecnologias físicas e sociais" (Inter-University Research Program in Institution Building (IRPIB) (in Blase, 1985, p. 264).

Planejamento Estratégico: "Esforço disciplinado para produzir decisões e ações que guiam e modelam o que uma organização ou comunidade é, o que ela faz e por que ela faz" (Bryson, 1988, adaptado).

Planejamento Participativo: "É um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro de uma organização ou comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de diversas categorias" (Cornely, 1978, adaptado).

3.2.2. DEFINIÇÃO OPERACIONAL

Muito embora a definição operacional de variáveis tenha uso mais comum em pesquisas quantitativas, ela foi utilizada nesta pesquisa para traduzir os conceitos em acontecimentos observáveis ou em critérios explícitos, que representem um indiciador de seu conceito. Procuram avaliar as experiências de planejamento municipal, chegando a resultados que atendam aos objetivos da pesquisa.

Desenvolvimento municipal sustentado: Foram considerados os condicionantes do planejamento do desenvolvimento sustentado, de forma a permitir a operacionalização de conceitos, como: a) envolvimento dos cidadãos no processo de planejamento; b) concepção de novos arranjos institucionais baseados em estruturas descentralizadas e integradas.

Arranjo Institucional: Conjunto de instituições, entidades, órgãos, grupos e pessoas envolvidos no processo de planejamento. São as atribuições pertinentes a cada órgão. São as normas e regras (regimentos interno, leis, decretos e portarias) que fundamentam o processo.

Inovação Institucional: É a formação de novos arranjos institucionais no sistema de planejamento municipal, a partir da abertura de canais de participação à sociedade civil, e da introdução da visão estratégica de gestão na administração pública; neste estudo nos municípios de Palhoça e São Bonifácio, em Santa Catarina.

Planejamento Estratégico: O perfil estratégico dos planos foi verificado pelos critérios de gestão estratégica, como: 1. acordo entre tomadores de decisão; 2. identificação de mandatos; 3. clarificação da missão; 4. avaliação do ambiente externo; 5. avaliação do ambiente interno; 6. definição das questões estratégicas; 7. implementação das estratégias de ação; 8. visão do futuro - avaliação (Bryson, 1988).

Planejamento Participativo: O perfil participativo dos planos foi verificado por meio de critérios de gestão participativa no setor público, como: 1. Oportunidade; 2. Equidade; 3. Pluralidade; 4. Representatividade; e 5. Responsabilidade (Gondim e Souto-Maior, 1990).

3.3. DELINEAMENTO E PERSPECTIVA DA PESQUISA

Esta pesquisa foi caracterizada como sendo um estudo de caso de natureza exploratória, descritiva e avaliativa, e, nela, procurou-se analisar um objeto de estudo, algo singular, tendo valor em si só, mesmo que posteriormente tenham sido percebidas semelhanças com outros casos, retratando a realidade de uma forma completa e profunda (Lüdke e André, 1986). O método descritivo-analítico foi considerado adequado em função do tipo do projeto estudado, da natureza e do tratamento dos critérios utilizados. A perspectiva avaliativa da pesquisa enquadra-se nas

colocações de Thiollent (1984, p. 48) quando, "avaliação é toda forma de raciocínio na qual não se trata de observar ou de comparar fatos entre si, mas sim de comparar um fato (situação ou desempenho) em relação com normas ou critérios previamente definidos e selecionados entre normas ou critérios possíveis".

A abordagem metodológica utilizada foi, predominantemente, de natureza qualitativa, que tem a vantagem de possibilitar à investigação enfatizar questões não previstas inicialmente, que surgem no transcorrer dos trabalhos, mas que tenham afinidades com a temática em estudo.

Procurou-se envolver os tomadores de decisão e participantes dos planos em estudo no processo de avaliação para que se beneficiassem diretamente de seus resultados, pelas informações obtidas e pelo comprometimento com o processo de avaliação (Patton, 1984). Isto foi favorecido pela participação deste pesquisador no processo de elaboração do PEP Palhoça e na Comissão Especial de Acompanhamento daquele Plano. Tal prática é coerente com a metodologia de pesquisa-ação que preconiza o envolvimento direto do pesquisador no processo de ação, atuando na exploração dos problemas e no fornecimento de informações a elas concernentes; no exame de informações para compreender os problemas; no desenvolvimento e na implementação dos planos de ação para solucioná-los; e na produção de informações relativas aos efeitos da ação (Drago, 1989). Objetiva auxiliar a transformação de certas condições insatisfatórias experimentadas pela comunidade, por meio de uma interação entre a comunidade e o agente de mudança (Drago, 1989). A passagem do conhecimento para a ação dá-se a partir da passagem das proposições descritivas - isto é, a situação está assim - para proposições normativas - deve-se fazer tal coisa para alterar a situação. É a relação entre o fato estabelecido e as normas de ação necessárias sobre estes fatos, visando a transformá-los (Thiollent, 1986).

O nível de análise da pesquisa é o interorganizacional e a unidade de análise é a organizacional (formal e informal).

A perspectiva da pesquisa é longitudinal com corte transversal, identificando-se as inovações institucionais ocorridas desde o processo de elaboração dos planos até março de 1994.

3.4. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

3.4.1. POPULAÇÃO E AMOSTRA

Optou-se pela amostra intencional das pessoas que participaram das experiências de planejamento municipal e que representavam diferentes grupos sociais, políticos, administrativos e intelectuais locais na época dos Planos. Os respondentes foram divididos em dois grupos: o da administração municipal (Poderes Executivo e Legislativo) e o de segmentos comunitários. Cabe enfatizar que se levou em consideração a facilidade para encontrar as pessoas e o tempo disponível dos indivíduos para as entrevistas.

Em São Bonifácio a amostra intencional dos participantes do Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário foi composta por:

QUADRO 1

NOME	PROFISSÃO	INSTITUIÇÃO DE ORIGEM	CARGO OU REPRESENTAÇÃO À EPOCA
<u>ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL</u>			
Abelard Schafurt	Agricultor	Comissão Agropecuária de São Bonifácio	Presidente Municipal
Blásius F. Lehmkuhl	Professor 2o.grau	Prefeitura Municipal	Coordenador Geral de Ensino do Município
Dimas Espíndola	Médico	Prefeitura Municipal	Prefeito Municipal
Gerson Luís Gessner	Técnico Agropecuário	ACARESC	Técnico Agrícola
Luis Rohling	Funcionário Público	Prefeitura Municipal	Secretário Geral da Prefeitura Municipal
Nésio F. de Medeiros	Técnico Agropecuário	ACARESC	Extensionista da ACARESC - Chefe do Depto. Agropec. de São Bonifácio
Ricardo de Souza Carvalho	Médico Veterinário	Prefeitura Municipal	Veterinário da Prefeitura Municipal
<u>COMUNIDADE</u>			
Anito Moenster	Comerciante	Mercado Moenster	Comércio
Avelino Degering	Agricultor	Comunidade Sede	Conselho Administrativo do Hospital Municipal
Eloá Muniz Roesner	Aposentada	Clube de Mães	Clube de Mães
Irene Exterkoetter Degering	Agricultora	Comunidade Sede	Comunidade Sede
Evaldo Buchner	Agricultor/Dentista Prático	Comunidade de Santo Antônio	Comunidade Sto. Antônio
Noêmia Ruth Scheidt Gervin	Aposentada	Clube de Mães	Clube de Mães
Mário José Rohling	Agricultor	Comunidade Sede	Comunidade Sede
Orlando Petry	Funcionário Público Estadual	Estado de Santa Catarina	Exatoria estadual
Romeu Bartolomeu Vanroo	Professor/Magistério	Comunidade Santa Maria	Comunidade Santa Maria
Valberto Buss	Agricultor	Comunidade Sede	Comunidade Sede
Vilmar Degering	Agricultor	Grupo 4S	Membro do Grupo 4S
<u>NÃO PARTICIPANTES</u>			
Valberto Dirksen	Professor	UFSC	Professor FEB E FURB
Lauro José Comerciante	Armazém Secos e Molhados	Comerciante	

Em Palhoça a amostra intencional dos participantes do Plano Estratégico e Participativo foi composta por:

QUADRO 2

NOME	PROFISSÃO	INSTITUIÇÃO DE ORIGEM	CARGO OU REPRESENTAÇÃO À EPOCA
<u>ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL</u>			
Ari Leonel Filho	Funcionário Público Municipal	Posto de Saúde de Palhoça	Chefe do Posto de Saúde
Alcides Milton da Silva	Professor Universitário	Prefeitura Municipal de Palhoça	Secretário da Saúde de Palhoça
Élcio Luiz Schmitz	Funcionário Público Municipal	Prefeitura Municipal de Palhoça	Chefe do CODECON Palhoça
Francisco Irineu Ferreira	Matemático	Prefeitura Municipal de Palhoça	Secretário da Educação
Giovanni Eduardo Adriano	Engenheiro Agrônomo	Prefeitura Municipal de Palhoça	Eng. Agrônomo da Prefeitura
Ivone Maria Perassa	Professora 2o. grau	Prefeitura Municipal de Palhoça	Secretária do Meio-Ambiente, Habitação e Imigração
Ivone Takeda	Enfermeira	Secretária da Saúde de Palhoça	Assistente da Secretaria da Saúde
José João Tavares Júnior	Médico Veterinário	Empresa Agrícola de Sta Catarina	Extensionista de Pesca EPAGRI
Luiz Henrique Moreira	Funcionário Público Municipal	Prefeitura Municipal	Secretário de Assuntos Políticos Municipal
Nereu Celeste Ghizoni	Advogado	Prefeitura Municipal	Diretor Geral da Administração
Rita de Cássia Claumann	Farmacêutica	Prefeitura Municipal	Secretária do Desenvolvimento Social
Valmor Silveira de Souza	Economista	Prefeitura Municipal	Secretário de Administração
<u>COMUNIDADE</u>			
Arno Paganelli	Pastor Evangélico	Igreja Evangélica Luterana	Igreja Luterana Evangélica de Palhoça
Célio José de Medeiros	2o. Tenente	Polícia Militar do Estado	Polícia Militar de Palhoça
Claudio de Cherem de Abreu	Administrador	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC
Gilberto Steinmetz	Diretor Técnico de Empresa	Empresa Stylos Alumínio	Setor empresarial de Palhoça Empresa
(*)Lúcia Silva Debiasi	Técnica em Contabilidade e Grupos Comunitários	Prefeitura Municipal Palhoça	Grupos comunitários de
Marcelo Ghizoni	Engenheiro Eletricista	Autônomo	Profissionais autônomos
Nelson Artur Schütz	Professor	Colégio Wenceslau Bueno	Diretor de Colégio

(*) Simone Ivone Sumar	Assistente Social e Grupos Comunitários	Prefeitura Municipal Grupos comunitários de Palhoça
------------------------	--	--

NÃO PARTICIPANTES

Nirido Artur da Luz	Funcionário Público	Câmara Municipal	Vereador pelo PMDB
Josué da Silva Bastos	Contabilista (APEC) e Câmara Municipal	Associação Palhocense de Entidades vereador	Presidente da APEC e

(*) Entrevistados que ocupam cargo na PMP, mas que participaram do processo de planejamento como representantes de grupos comunitários

3.5. TIPOS E COLETA DE DADOS

Nesta pesquisa foram utilizados dados primários, obtidos pelos depoimentos coletados, entrevistas semi-estruturadas, questionários e pela observação direta do pesquisador. E dados secundários, por meio de análise de documentos, como: planos de desenvolvimento, leis, projetos, decretos, portarias, relatórios, publicações internas, atas de reuniões, jornais, periódicos e documentos oficiais dos municípios.

Aplicou-se um pré-teste dos questionários e entrevistas utilizadas na pesquisa a cinco participantes do Plano Estratégico Participativo de Palhoça, com vistas a aprimorar os instrumentos de coleta de dados. Esses dados não foram considerados na amostra da pesquisa.

3.6. ANÁLISE DOS DADOS

O tratamento dos dados foi feito pela análise predominantemente qualitativa. Caracterizou-se por ser essencialmente descritiva, utilizando, com frequência, transcrições de entrevistas, depoimentos e citações que permitiram corroborar os resultados e esclarecer alguns pontos de vista (Lüdke e André, 1986). A opção por análises qualitativas dependem, principalmente, da natureza

do fenômeno estudado e do material que os métodos permitiram coletar. Proporcionou ao investigador elementos capazes de responder às perguntas e ao problema de pesquisa (Richardson, 1985). Para análise dos dados primários, foram elaboradas tabelas de frequência das opiniões emitidas pelos entrevistados com vistas a embasar a análise qualitativa das respostas das entrevistas semi-estruturadas.

Em relação aos dados secundários, estes foram interpretados pela análise documental, que permite identificar as informações factuais "para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados" (Richardson, 1985) a partir de perguntas de interesse.

3.7. LIMITAÇÕES E OBSTÁCULOS DA PESQUISA

Na metodologia

Em nível metodológico houve, nas entrevistas semi-estruturadas, limitações quanto à fidelidade das respostas dos entrevistados com relação aos critérios utilizados. Isto porque parte do trabalho foi baseado no ponto de vista de pessoas participantes dos processos de planejamento, sujeito a variações em razão de diversos fatores internos e externos ao ambiente de pesquisa. Por isso, procurou-se analisar as justificativas de cada respondente, no intuito de observar contradições e inverdades, eliminando possíveis vieses. Outra limitação identificada quanto ao método foi a dificuldade em generalizar os resultados da pesquisa, porque os estudos de casos têm baixo poder de generalização, de validade externa. Mesmo sabendo do valor que, em si só, possui uma avaliação de processo, há limitações para comparação e projeção de seus resultados para outros casos.

Na base teórica

Houve dificuldades para encontrar referências bibliográficas que abordassem a temática em estudo numa perspectiva interdisciplinar.

No levantamento de dados

Encontrou-se dificuldade em coletar os dados primários, principalmente no município de São Bonifácio, onde a maioria da população e os líderes municipais residem e trabalham na zona rural.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1. O CASO DOS PLANOS DE PALHOÇA E SÃO BONIFÁCIO

Este item da pesquisa apresenta a descrição das experiências com o planejamento municipal em Palhoça (SC) e em São Bonifácio (SC). Procurou-se, pelo levantamento de aspectos físicos-naturais, demográficos, econômicos e de infra-estrutura física e social dos municípios, além de aspectos históricos e políticos - complementados pelas entrevistas de campo - mostrar algumas razões que justificassem a realização das respectivas experiências de planejamento. Na seqüência, identificaram-se os perfis estratégico e participativo da elaboração dos Planos, cujo esforço avaliativo permitiu elaborar análise sobre os condicionantes do planejamento do desenvolvimento sustentado no item 4.4, conforme o objetivo geral da pesquisa.

4.1.1. O MUNICÍPIO DE PALHOÇA

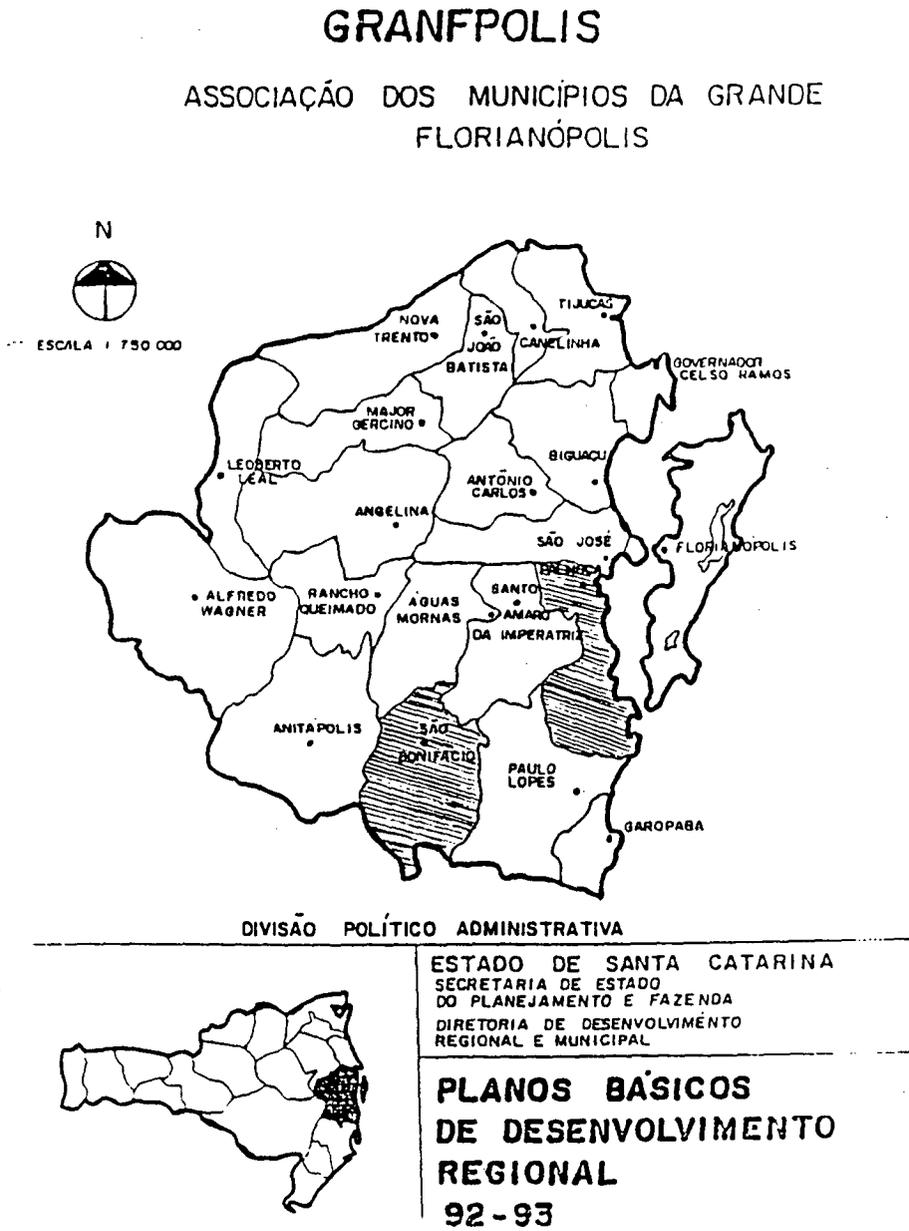
Aspectos Físico-Naturais

O município de Palhoça localiza-se no Estado de Santa Catarina, na parte costeira da Região da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS - (FIGURA 3). Foi fundado em 1894 por desmembramento do município de São José. Possui uma área de 361 km², que representa 5,1% da

área da GRANFPOLIS. Seu relevo é constituído de superfícies planas e onduladas, de formação litorânea e com montanhas. Seu solo possui baixa fertilidade, acidez acenduada e altos teores de alumínio. O clima classifica-se como mesotérmico úmido, com verões quentes, temperatura média anual de 19.8o e uma precipitação total anual entre 1.300 a 1500 milímetros. Quanto à hidrografia, é banhado pelos rios Massiambu, Cubatão, Passa Vinte, Aririú e da Madre. Tem como limites territoriais os municípios de: São José, ao norte; Paulo Lopes, ao sul; Florianópolis, a leste; e Paulo Lopes e Santa Amaro da Imperatriz a oeste, segundo PIDSE (1990). Integra a Microrregião da Grande Florianópolis composta de 13 municípios, e faz parte da AMGRANFPOLIS - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis, composta de 21 municípios.

FIGURA 3

MAPA DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS



Fonte: Plano Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR) - Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento de Santa Catarina (SEPLAN/SC), 1992

Aspectos Demográficos

Palhoça é o 11o. município do Estado em número de habitantes - cerca de 68.298, segundo o censo de 1991 da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de Santa Catarina (FIBGE/SC), e o que apresenta a quinta maior taxa de crescimento populacional. A taxa de urbanização é de 96,14%, só superada por Balneário Camboriú e Joinville, segundo a SEPLAN/SC. Sua posição geográfica permite a comunicação com o oeste, o sul e o nordeste do Estado e do País. Segundo o censo de 91, da FIBGE/SC, o Município de Palhoça foi um dos que mais cresceram na década de 80. Tem recebido um grande fluxo migratório de pessoas vindas de diversos municípios da Região da Grande Florianópolis, de outras regiões político-administrativas do Estado de Santa Catarina, e de outros estados brasileiros. As causas dessa imigração reportam-se, principalmente, à localização geográfica de Palhoça, próxima a duas importantes vias de acesso (BR 101 e BR 282) e à capital, Florianópolis. Este fato tem ocasionado um crescimento populacional médio anual em níveis maiores que a média da GRANFPOLIS e do Estado de Santa Catarina, como mostram as TABELAS 1 e 2. A tendência da saída do homem do campo em direção a melhores condições de vida nas cidades, com melhores oportunidades de emprego e assistência social, em especial nas de porte médio e grande, tem agravado esta situação, como aponta Bremaeker (1991).

TABELA 1 - Evolução da população do município de Palhoça e região no período 1970 - 1991

Anos	1970			1980			1991		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Município	14.255 69,2%	6.397 30,9%	20.652	2.942 7,7%	35.089 92,2%	38.031	2.637 3,8%	65.661 96,1%	68.298
Grande Florianópolis	142.273	193.226	335.499	117.977	336.495	454.472	102.840	525.398	628.238
Santa Catarina	1.655.691	1.246.043	2.901.734	1.473.695	2.154.238	3.627.933	1.332.648	3.205.600	4.538.248
Palhoça/Grande Florianópolis	10,2%	3,31%	6,16%	2,49%	10,43%	8,37%	2,56%	12,50%	10,87%
Palhoça/SC	0,86%	0,51	0,71%	0,20%	1,63%	1,05%	0,20%	2,05%	1,50%

Fonte: Fundação IBGE - Censo Demográfico de SC - 1970, 1980 e 1991; SEPLAN/SC - 1989 e 1991, adaptado.

TABELA 2 - Taxa Geométrica Evolução de Crescimento Populacional do Município de Palhoça e Região no Período 1970 - 1991

Anos	1970-1980			1980-1991		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Município	-14,6	18,5	6,3	-1,0	5,8	5,5
Grande Florianópolis	-1,9	5,7	3,1	-1,2	4,1	3,0
Palhoça/SC	-1,1	5,6	2,3	-0,9	3,7	2,0

Fonte: Fundação IBGE - Censo Demográfico de SC - 1970 e 1980; SEPLAN/SC - 1989 e 1991.

A área territorial do município é reduzida (361 km²) em proporção à quantidade de moradores já estabelecidos e recém-chegados. Este aspecto faz com que a densidade demográfica local (189,2 hab/km²) alcance patamares bem acima dos da GRANFPOLIS (88,5) e de Santa Catarina (47,5), conforme TABELA 3.

TABELA 3- Densidade Demográfica do Município de Palhoça e Região no ano de 1991

	Habitantes	Área	hab/Km2 Densidade demográfica hab/km2
Município	68.298	361	189.2
Grande Florianópolis	628.238	7.102	88.5
Palhoça/SC	4.538.248	95.483	47.5

Fonte: Fundação IBGE - Censo Demográfico de SC - 1970 e 1980; SEPLAN/SC - 1989 e 1991.

Existe em Palhoça um deslocamento interno da população economicamente ativa (PEA)^(*) local em direção a atividades centradas nos setores secundários e terciários da economia palhocense. A PEA de Palhoça está distribuída, segundo estimativa do PIDSE (1990), em: 4% envolvidos com atividades agropecuárias; 57% com comércio e prestação de serviços e 39% com a indústria. Apesar de os setores secundário e terciário terem registrado uma desaceleração na taxa média geométrica de crescimento anual entre os períodos 70-80 e 80-89, conforme a TABELA 4, a tendência para a fixação do contingente de mão-de-obra produtiva na indústria, comércio e no setor de serviços ainda é grande, apontando para um crescimento gradual desses setores.

(*) Pessoas com 10 anos ou mais que, durante todos os 12 meses anteriores à data do censo, ou parte dele, exercem trabalho remunerado por dinheiro e/ou produtos de mercadorias, inclusive as licenciadas com remuneração, por doença, com bolsa de estudos etc.

TABELA 4 -Evolução da população economicamente ativa por setores do município de Palhoça - PEA - 1970 - 1991

Setor	1970	1980	1991	Taxa geométrica média de crescimento anual (%)	
				1970-1980	1980-1989
Primário	1.324	937	734	-3,4	-2,68
Secundário	1.803	5.010	7.306	10,76	4,28
Terciário	1.947	7.373	10.751	14,24	4,28
Total	5.074	13.320	18.791	10,13	3,90

Fonte: PIDSE, 1990 - SEPLAN/SC - Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina.

Aspectos Econômicos

A economia do Município apresenta um setor primário bastante diversificado. A cultura mais importante é a do tomate, com 50% da produção agrícola. Outras olerícolas de importância, como pimentão, cebola e cenoura, também são bastante representativas na riqueza gerada pela agricultura local. Os empreendimentos na pecuária concentram-se nas atividades de bovinocultura mista (leite e corte) e é desenvolvida em nível de subsistência, nas pequenas propriedades, assumindo uma produção mais dinâmica nas grandes propriedades. A criação de suínos tem aumentado e a criação de aves e ovos é bem expressiva. Na área pesqueira destaca-se a piscicultura de água doce, com a criação e engorda de peixes e camarões, além da criação de mariscos e ostras em água salgada, envolvendo muitas colônias de pescadores artesanais.

A estrutura fundiária do Município apresenta uma diminuição no número de estabelecimentos e total de áreas agrícolas, conforme Knabben (1992). A área ocupada pela pecuária vem aumentando gradativamente. Os pequenos produtores locais são maiores em número de estabelecimentos, todavia, ocupam uma parcela menor das áreas destinadas à agricultura, cerca de 1/4 do total.

O setor secundário caracteriza-se por estabelecimentos industriais de pequeno porte, voltados para o atendimento das principais necessidades da população urbana. De 1980 até 1989, o número de estabelecimentos industriais permaneceu inalterado, evidenciando certa estagnação no setor (Knabben, 1992).

QUADRO 3 - Principais produtos industrializados do município de Palhoça - 1989

PRODUTOS	SUBPRODUTOS	PARTICIPAÇÃO NA INDÚSTRIA
Mobiliário	Móveis e esquadrias	20%
Mínerais não metálicos	Lajotas, postes, muros e artefatos de cimento	14%
Produtos alimentares	Café, laticínios, massas e frangos	14%
Vestuário e calçados	Confecções em geral e calçados	14%
Madeira	Exploração e comércio	13%
Indústria Metalúrgica	Montadora de caminhões	9%
Outros		16%

Fonte: Knabben, 1992 e SEPLAN/SC, 1991.

O setor terciário de Palhoça tem o predomínio das atividades relacionadas com o ramo de comércio, como: bares, lanchonetes, supermercados, armazéns, profissionais liberais e outros. Todavia, não atende plenamente à demanda de sua população, haja vista que a grande maioria se dirige para a Capital, Florianópolis, e para outros municípios vizinhos.

Infra-Estrutura Social

Os efeitos do aumento populacional têm ocasionado problemas na área habitacional do município, devido à incapacidade de atender à demanda crescente de moradias. Em consequência, tem ocorrido assentamentos e invasões de áreas impróprias, de preservação permanente, como

dunas, restingas, mangues^(*) e pantanais, além de terrenos geologicamente inadequados (PBDR, 1992). "Os imigrantes invadem os mangues por não terem casa para morar" (um morador). Localizado numa área de recursos naturais sensíveis, do ponto de vista ecológico, o município de Palhoça sofre o aumento populacional desenfreado, causando descontrole na ocupação dessas áreas impróprias para abrigar núcleos urbanos, com conseqüente favelização. É a chamada expansão urbana desordenada, segundo PBDR (1992). Como constata o relatório da Fundação de Assistência a Tecnologia e Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA, 1991, p. 23), "o mangue de Palhoça está fadado ao desaparecimento, uma vez que a cidade está assentada sobre uma área de transição e a expansão está ocorrendo em direção ao manguezal". Encontram-se no Município cerca de vinte áreas de ocupação, cinco delas (área de mangues) abrigando cerca de 830 famílias. Segundo dados da Secretaria do Meio Ambiente de Palhoça, existem no município, aproximadamente, vinte favelas.

O déficit habitacional de Palhoça está estimado em cerca de três mil moradias. Todavia o cadastro da Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração do Município apontou para um déficit de 1.133 moradias para o ano de 1993. A ocupação territorial indevida é uma das causas das enchentes que ocorrem constantemente em Palhoça e região. A ocupação desorganizada e desenfreada das margens dos rios e valas dificulta e impede sua limpeza e desassoreamento. A poluição de fontes e cursos de água, além do aterro de áreas de mangue, agrava a situação, pois impede o escoamento normal do fluxo da água das chuvas por causa de entupimento de bueiros e bocas de lobo, acrescido do fato de o mangue representar um absorvente natural das águas pluviais. Por se localizar numa área territorial de baixa altitude, rico em rios e córregos, em épocas de chuvas o Município torna-se alvo de enchentes, assim como toda a região da Grande Florianópolis,

(*) O mangue é um agrupamento vegetal ocorrendo em terreno vasoso, localizado principalmente nas baías, enseadas e estuários. É formado por espécies vegetais adaptadas a esse tipo de ambiente lodoso e alta salinidade, segundo técnicos em recursos naturais.

próxima ao litoral (Biguaçu, São José, Celso Ramos e Antonio Carlos). Os diagnósticos técnicos recomendam a elaboração de projetos de sistema de macrodrenagem, no intuito de evitar as cheias. Todavia, por tratar-se de empreendimento oneroso, sua operacionalização torna-se difícil.

Dentre as principais causas das enchentes anuais no Município estão: o assoreamento dos rios; o aterro de terrenos e espaços situados em áreas verdes, de mangues e de dunas, ocupados por assentamentos impróprios de imigrantes, afetadores da vazão natural do volume de água das chuvas, que força o represamento das águas dos rios e valas; o entupimento de valas e córregos pelo despejo de dejetos e resíduos domésticos; a destruição da mata ciliar dos rios e córregos pela população assentada em áreas impróprias; a ocupação desordenada de áreas alagadiças. Em relação à saúde pública, constatou-se que o município não possui atendimento hospitalar ou emergencial; apenas conta com assistência médico-dentária nos postos de saúde estaduais e municipais. Com a municipalização da saúde, a partir de 1989, houve um maior direcionamento de esforços do setor público municipal para o atendimento ao setor, tendo, por isso, sido construídos cinco centros de saúde nos últimos três anos. O coeficiente de mortalidade geral no Município é de 4,4/1000, ficando, em 1992, abaixo do da GRANFPOLIS (9,9/1000) e de Santa Catarina (4,9/1000). A mortalidade infantil apresentou, nesse mesmo ano, um índice de 19,6/1000, próximo à média da GRANFPOLIS (18,3/1000) e da de Santa Catarina (18,2/1000), conforme TABELA 5. Há riscos de epidemias no Município, agravados pelas enchentes e deficiência no saneamento básico.

TABELA 5 - Taxa de natalidade, mortalidade geral e mortalidade infantil em Palhoça - 1992

	Número de nascidos vivos	Número de óbitos total	Número de óbitos menores de 1 ano	Coeficientes		
				Natalidade por 1000 hab.	Mortalidade geral por 1000 hab.	Mortalidade infantil por 1000 nasc.
Palhoça	1.962	311	28	20,1	4,4	19,6
Grande Florianópolis	12.656	3.179	232	19,6	4,9	18,3
Santa Catarina	93.312	22.837	1.700	20,2	4,9	18,2

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina - DIRF/GEINF - 1994.

Nota: Número de nascidos vivos foi repetido do ano de 1990, por ser o último dado disponível.

Infra-Estrutura Física

A infra-estrutura física do Município é constituída pelo atendimento das redes de energia elétrica, telefonia e saneamento básico, e encontra-se na seguinte situação: a energia elétrica alcança patamares mais elevados na classe residencial (61%) em comparação com a industrial (12,5%), comercial (9,8%) e rural (4,3%), conforme TABELA 6. O indicador na classe residencial destaca-se quando comparado também com os respectivos indicadores da GRANFPOLIS (47%) e de Santa Catarina (23,4%). Isto reforça a idéia de que Palhoça apresenta uma quantidade de moradores proporcionalmente maior que sua capacidade de oferecer emprego nos setores primário, secundário e terciário. Este fato faz com que haja um deslocamento da população local para trabalhar em outros municípios, como Florianópolis e São José, por exemplo, assumindo, por isso, o papel de "cidade dormitório", o qual é evidenciado pelo alto consumo de energia elétrica residencial em relação à industrial, comercial e rural.

TABELA 6 - Consumo por classe de energia elétrica em Palhoça - 1991

Anos	Residencial % Municipal	Industrial % Municipal	Comercial % Municipal	Rural % Municipal	Outros % Municipal
Palhoça	61,10	12,48	9,80	4,29	12,33
Grande	47,06	13,53	20,52	3,26	15,63
Florianópolis					
Santa Catarina	23,37	48,82	9,75	9,11	8,95

Fonte: CELESC.

Em relação à telefonia, os indicadores obtidos junto à TELESC apontam um índice de 7,16% de telefones instalados, enquanto na GRANFPOLIS é de 40,01% e em Santa Catarina, de 22,52%, em 1993.

Quanto ao saneamento básico, segundo dados da CASAN (SC), a população abastecida pela rede de água tratada no Município é de aproximadamente 61.505 habitantes, para uma estimativa de 73.582 habitantes em 1993, atingindo um nível de atendimento de 85% da população. Na região da GRANFPOLIS, este índice atingiu 87,5% e, no Estado, chegou a 84,1%. Existem no Município dois reservatórios de água, com capacidade total de 2700 metros cúbicos. Em 1991, a extensão da rede de abastecimento era de 158.387 metros lineares, e atendia a 16.888 economias. Com a recente construção de uma estação de tratamento de água, o novo sistema de abastecimento possibilitará o atendimento satisfatório de 1.350.000 habitantes, no ano de 2005, nos cinco municípios que compõem o sistema integrado de abastecimento de água da Grande Florianópolis (Palhoça, São José, Florianópolis, Biguaçu e Santo Amaro da Imperatriz). O sistema de rede coletora de esgotos e estação de tratamento é precário. Há falta de um sistema eficiente de drenagem e coleta das águas pluviais. Este quadro preocupante representa uma das causas para iminência de epidemias (leptospirose) e várias outras doenças, em Palhoça, conforme relataram alguns dirigentes municipais da área da saúde. A grande maioria dos municípios catarinenses despeja o esgoto sanitário "in natura", em fossas, rede pluvial, rios e oceanos. O saneamento de superfície constitui-se num problema grave, tornando a poluição por resíduos sólidos um dos fatores intervenientes no desequilíbrio ambiental, segundo a FATMA (1991).

Em Palhoça, o tratamento e o abastecimento de água são feitos de forma interligada com os outros quatro municípios da região (Biguaçu, São José, Governador Celso Ramos e Florianópolis). O tratamento de esgotos sanitários e a rede coletora apresentam um nível de atendimento baixíssimo, existentes em aproximadamente 1% do Município. Este índice ficou abaixo do da GRANFPOLIS, que foi de 16%, e de Santa Catarina, que foi de 6,4% em 1991, segundo dados da CASAN. Na drenagem das águas, tanto natural quanto da rede de tubulação coletora de águas pluviais, encontram-se certas deficiências. A rede natural apresenta seus canais e rios assoreados por solos erodidos e por detritos domésticos. E a coletora, além de não receber a devida

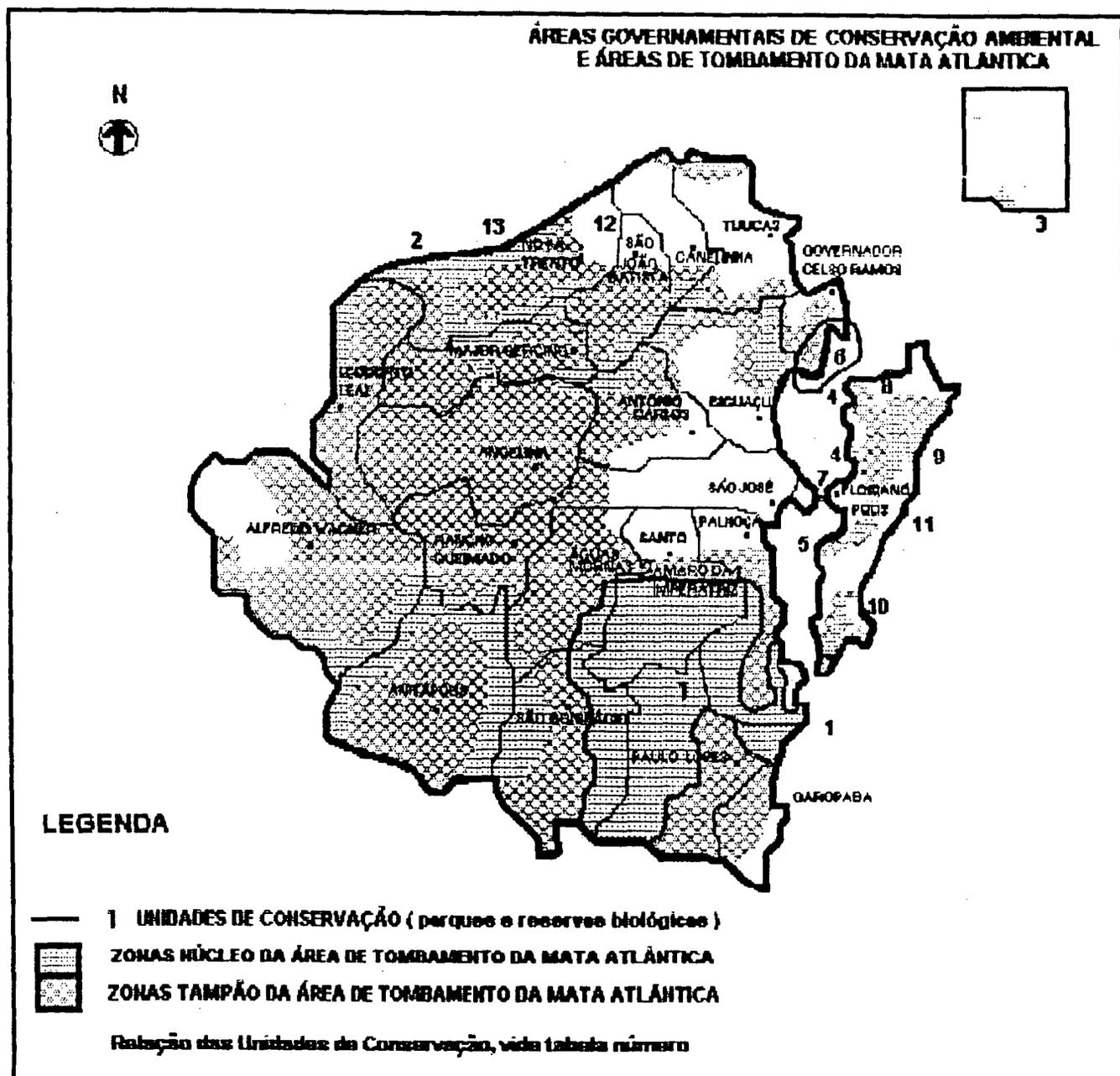
manutenção, com limpeza e desentupimento (sempre muito onerosos para a Prefeitura), tem sido utilizada irregularmente para o lançamento de esgotos sanitários. As bocas-de-lobo e os canais de drenagem são utilizados, indevidamente, para o lançamento do lixo. Os principais corpos de drenagem são os rios Cubatão, Massiambu, Passa Vinte, Aririú, de Palhoça e da Madre.

Em relação aos dejetos domésticos urbanos, cabe salientar que a população urbana catarinense (cerca de 60% da população do Estado) produz diariamente 2.586 toneladas de lixo. Esses resíduos são simplesmente coletados e lançados a céu aberto, ou queimados, ou jogados aos cursos d'água ou, ainda, destinados à engorda de suínos, em 90% dos municípios catarinenses (FATMA, 1991). Palhoça é a terceira cidade da Região em índice de geração de lixo, alcançando cerca de 12,5%, o que representa 45,9 toneladas/dia, ficando atrás apenas, de Florianópolis (45,6%) e de São José (24,4%). Da mesma forma que a maioria das cidades da região da GRANFPOLIS, o Município não apresenta destinação final de seus resíduos sólidos urbanos, domésticos e industriais, de forma sanitária e ambientalmente adequadas. Sua área industrial não tem serviço nem projetos para a coleta diferenciada e a disposição final dos resíduos industriais. Conforme PBDR (1994), os resíduos comerciais, os de saúde e os industriais estão sendo despejados no mesmo local que os resíduos domiciliares, conforme o PBDR (1994).

No tocante ao meio ambiente, cabe salientar que cerca de 75% da área do Município pertence ao Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, considerada de preservação permanente pela Lei no. 1260, de 1.11.75 da FATMA, conforme mostra a FIGURA 4. Constatou-se a incidência de poluição de cursos d'água (córregos, rios e canais), de aterro sanitário deficiente e da destruição da mata ciliar dos rios.

FIGURA 4

ÁREAS GOVERNAMENTAIS DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL DA REGIÃO DA GRANFPOLIS



Fonte: Plano Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR) - Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina (SEPLAN), 1994

A partir do exposto pôde-se constatar que há, em Palhoça, indícios de agravamento dos problemas causados pelo forte processo imigratório, que vem ocorrendo nos últimos anos, devido, principalmente, à ausência de infra-estrutura social (habitação, saúde, educação), física (saneamento básico: esgoto, drenagem e lixo) e insuficiência de programas de proteção ao meio ambiente.

Politicamente, o Município apresenta a seguinte composição: 17 vereadores, distribuídos na gestão 93/96, em: 6 do PMDB, 5 do PFL, 1 do PT, 1 do PL, 2 do PPR e 2 do PRN. O prefeito municipal é do PMDB, mas conta com expressivo apoio da Câmara Municipal para projetos e iniciativas do Executivo, devido à coesão política existente, independente da filiação partidária. Verificou-se, em Palhoça, a existência de certo fisiologismo e troca de favores entre o Poder Executivo local e certos segmentos políticos e sociais. Todavia, não chega a ponto de contrariar ou interromper um processo de institucionalização da democracia participativa local.

Até a administração anterior à gestão 93/96, do prefeito do PMDB Reinaldo Weingartner (conhecido por "Bá"), Palhoça tinha a típica estrutura dos municípios de pequeno porte, com poucas secretarias municipais e sem qualquer autonomia. Com a administração "Bá" instaurou-se uma nova proposta de administração pública, que busca adaptar a administração local às demandas gerenciais características de um município de porte médio, com crescimento acelerado da população e com problemas, não só na área de obras, mas na área social, de saúde e meio ambiente. Com isso, foram criadas novas secretarias com mais autonomia administrativa, como, por exemplo, a Secretaria do Meio Ambiente, Habitação, e Imigração. Viu-se a existência de vontade política da administração local para aprimorar técnicas de gestão municipal pela abertura de canais de ação a centros de assessoria e ensino (Dowbor, 1987), como a Universidade Federal de Santa Catarina, possibilitando a implantação de uma abordagem de planejamento de perfil estratégico e participativo. A disponibilidade do Curso de Pós-Graduação em Administração

daquela Universidade favoreceu sua implantação, vindo a resultar numa "experiência de planejamento governamental inédita no município", segundo um dirigente municipal.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO DE PALHOÇA (PEP)

A iniciativa da realização de uma experiência de Planejamento Estratégico Participativo (PEP) no município de Palhoça foi fruto da ação conjunta entre a Prefeitura Municipal de Palhoça, na gestão 93/96, de instituições locais e do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. A dinâmica desenvolveu-se através de um grupo de trabalho (workshop) de planejamento governamental realizado no Município no período entre 3 de abril a 5 de junho de 1993, durante seis encontros, realizados nos finais de semana. Tais encontros constituíram-se das seguintes etapas^(*) :

- 1a.) Acordo inicial entre o Poder Executivo e outros segmentos institucionais.
- 2a.) Apresentação aos participantes da metodologia a ser utilizada e a importância do Plano para os destinos do Município.
- 3a.) Discussão do histórico, mandato e missão do Município.
- 4a.) Levantamento de ameaças e oportunidades para o Município, pela análise do ambiente externo.
- 5a.) Levantamento de pontos fortes e fracos do Município, pela análise do ambiente interno.
- 6a.) Definição de perguntas (questões) estratégicas, propostas de ação a serem implementadas e os obstáculos existentes para essas ações.

(*) Estas etapas foram mais detalhadas na avaliação do processo de planejamento estratégico e participativo.

7a.) Priorização das ações estratégicas, à luz dos obstáculos identificados e dos recursos disponíveis, e definição dos responsáveis por essas ações.

8a.) Formação de Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Estratégico e Participativo.

4.1.2. O MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

Aspectos Físico-Naturais

O município de São Bonifácio está situado em Santa Catarina, na região político-administrativa da Grande Florianópolis (FIGURA 2), distando 82 km da Capital, Florianópolis. Começou a ser colonizado no ano de 1864 por imigrantes alemães, originários da região da Westphália. Os colonizadores subiram pelo vale do Rio Cubatão para depois chegar às terras às quais mais tarde deram o nome de São Bonifácio do Capivari. No ano de 1918 foi elevado à categoria de distrito, sendo emancipado politicamente do Município de Palhoça em 23 de agosto de 1962, instalando-se no dia 29 de dezembro do mesmo ano, por decreto governamental.

O Município possui uma área de 409 km², que representa 5,8% da extensão territorial da GRANFPOLIS. Seu clima é classificado como mesotérmico úmido, sem estação seca e com verões quentes, apresentando uma temperatura média anual de 17,3 oC e uma precipitação total anual entre 1.400 e 1.600 milímetros. Quanto à hidrografia, o município é banhado pela bacia dos Rios Capivari, Paulo, Theis, Engano e do Poncho, segundo PIDSE (1991).

Aspectos Demográficos

São Bonifácio possui uma população aproximada de 3.380, segundo o Censo da FIBGE/SC de 1991. Dessa população, 75% encontram-se na zona rural e estão distribuídos em comunidades, com seus respectivos conselhos comunitários. Na parte mais alta do Município ficam as comunidades do Alto Capivari e Sede; na parte mais baixa, as de Santa Maria, Rio Atafona, Rio Sete e Rio do Poncho; e, na parte do meio, a comunidade de Santo Antônio.

As dificuldades generalizadas pelas quais passa o Município, em contínua estagnação, ajudam a explicar o decréscimo populacional permanente desde alguns anos para cá, principalmente na população mais jovem, ao buscar oportunidades em outras regiões do Estado. Isso faz com que haja o predomínio da população caracterizada por crianças, adultos já estabelecidos e idosos. Por ser um município eminentemente agrícola tal situação é agravada pela ineficácia das políticas públicas voltadas para as atividades agropecuárias, capazes de ligar o homem produtivo no campo, por meio de créditos agrícolas, políticas de preços mínimos, assistência técnica adequada a pequenos produtores rurais etc (Bremaeker, 1991). As TABELAS 7 e 8 mostram este quadro.

TABELA 7 - Evolução da população do município de São Bonifácio e região no período 1970 - 1991

Anos	Habitantes								
	1970			1980			1991		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Município	3.053	350	3.403	2.950	583	3.533	2.725	655	3.380
	89,71%	10,29%		83,50%	16,50%		80,60%	19,40%	
Grande Florianópolis	142.273	193.226	335.499	117.977	336.495	454.472	102.840	525.398	628.238
Santa Catarina	1.644.691	1.246.043	2.901.734	1.473.695	2.154.238	3.627.933	1.332.648	3.205.600	4.538.248
Palhoça/Grande Florianópolis	2,15%	0,18%	1,01%	2,50%	0,17%	0,78%	2,65%	0,12%	0,54%
Palhoça/SC	0,18%	0,03%	0,12%	0,20%	0,03%	0,10%	0,20%	0,02%	0,07%

Fonte: Fundação IBGE - Censo Demográfico de SC - 1970 e 1980; SEPLAN/SC - 1989 e 1991

TABELA 8 - Taxa Geométrica Evolução de Crescimento Populacional do Município de São Bonifácio e Região no Período 1970 - 1991

Anos	1970-1980			1980-1991		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Município	-0,3	5,2	0,4	-0,7	1,1	-0,4
Grande Florianópolis	-1,8	5,7	3,1	-1,2	4,1	3,0
Palhoça/SC	-1,1	5,6	2,3	-0,9	3,7	2,0

Fonte: Fundação IBGE - Censo Demográfico de SC - 1970 e 1980; SEPLAN/SC - 1989 e 1991.

A baixa densidade demográfica de São Bonifácio, que era de 8,3 hab/km² em 1991 (TABELA 9), bem diferente da de Palhoça (189,2 hab/km²), revela não só a sua extensão territorial, que é proporcionalmente maior em relação ao contingente populacional de outros municípios da região, como também atesta a diminuição da população local, conforme TABELAS 7 e 8.

TABELA 9 - Densidade Demográfica do Município de São Bonifácio e Região no ano de 1991

	Habitantes	Área	Densidade demográfica hab/km ²
Município	3.380	409	8,3
Grande Florianópolis	628.238	7.102	88,5
Palhoça/SC	4.538.248	95.483	47,5

Fonte: FIBGE/SC - 1991.

Sua população economicamente ativa, principalmente do setor agropecuário, tem-se deslocado para o meio urbano, fixando-se nas atividades dos setores secundário e terciário (TABELA 10). Por ser a agropecuária preponderante, não existem atividades substitutivas nos setores secundário e terciário locais, capazes de absorver o contingente crescente de mão-de-obra

disponível advinda do setor primário. Isto faz com que o fluxo migratório interno campo/cidade se desloque para o eixo externo do Município, acelerando a emigração desde São Bonifácio. Como relata o PIDSE (1990), o setor agropecuário da economia absorve uma parcela da população economicamente ativa, além de produzir excedentes industrializados e comercializados pelos setores secundário e terciário. O setor primário emprega cerca de 40% dessa população e parte de sua produção é consumida localmente, enquanto que a outra parte é vendida e/ou industrializada em outros municípios e regiões catarinenses.

TABELA 10 -Evolução da população economicamente ativa por setores do município de São Bonifácio no período de 1970 - 1989

Setor	1970	1980	1989	Taxa geométrica média de crescimento anual (%)	
				1970-1980	1980-1989
Primário	825	578	560	-3,5	-0,35
Secundário	84	262	352	12,05	3,36
Terciário	117	337	453	11,16	3,34
Total	1.026	1.177	1.365	1,38	1,66

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico de SC - 1970 e 1980. Estimativas SEBRAE/SC - 1989

Aspectos Econômicos

Sua economia é baseada na agropecuária (milho, fumo, mandioca, batata, cebola e feijão), na bovinocultura de corte e de leite, na suinocultura, na extração da madeira e na apicultura. Tem como atrações turísticas suas grutas, cachoeiras, verdes colinas e recantos. Sua agropecuária apresenta um quadro de êxodo rural acentuado, que pode ser assim delineado: baixos índices de produção e produtividade, degradação acentuada do solo, desequilíbrio ambiental e falta de novas opções para promover o aumento da renda e do desenvolvimento da família e da propriedade rurais. Sua estrutura fundiária, considerando-se o número de estabelecimentos, apresenta cerca de

72% em pequenas propriedades (até 50 hectares). Entretanto, essas propriedades ocupam somente cerca de 33% das terras municipais, o que aponta para a existência de médias e grandes propriedades (PIDSE, 1990).

O setor secundário da economia local é responsável pela industrialização dos recursos naturais e dos excedentes agropecuários. Caracteriza-se por madeireiras, agroindústrias de laticínios, indústria de vestuário, moveleira e de produtos minerais não-metálicos. Essas indústrias absorvem a mão-de-obra municipal, importando apenas a mão-de-obra especializada.

A despeito dessas potencialidades, registraram-se algumas dificuldades que impedem o desenvolvimento do setor, quais sejam: pouca diversificação nos gêneros industriais; falta de vocação empresarial, por ser um município eminentemente agrícola, com população localizada basicamente na área rural; falta de apoio à classe empresarial existente; falta de mão-de-obra qualificada; fuga de capital.

No setor terciário havia, em 1989, aproximadamente 154 estabelecimentos, dos quais 42 de comércio e 112 de prestação de serviços, segundo números da Prefeitura Municipal. Tendo-se em vista que este setor está intimamente ligado aos setores primário e secundário da economia local, constatou-se que as dificuldades nessa área em São Bonifácio tinham reflexos diretos no setor de comércio e serviços, impedindo seu fortalecimento e crescimento.

QUADRO 4 - Principais produtos industrializados de São Bonifácio - 1989

PRODUTOS	SUBPRODUTOS
Madeira	Esquadrias, móveis, forros, tacos
Alimentos	Queijo, linguiça, salame, defumados
Vestuário	Malhas
Produtos minerais não metálicos	Tijolos maciços

Fonte: Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de São Bonifácio - Relatório de 1990.

Infra-estrutura Social

O déficit habitacional no Município apresenta uma estimativa de cerca de 200 habitações. Dado o decréscimo populacional, ele não representa um problema preocupante.

Na área da saúde, São Bonifácio conta com um atendimento médico hospitalar deficiente. Segundo técnicos da Associação dos Municípios da GRANFPOLIS, o Município dispõe de um contingente insuficiente de recursos humanos (médicos, enfermeiros, atendentes e dentistas); e de materiais (remédios e equipamentos de saúde) e financeiros, para atender à população local. Apresenta um índice de natalidade de 13,7/1000, pouco abaixo da GRANFPOLIS (19,6) e do Estado (20,2). Todavia, a mortalidade infantil foi de 0 (zero) em 1992. Este índice é bastante expressivo quando comparado ao da GRANFPOLIS que aponta para 18,3/1000, e de Santa Catarina, que é de 18,2/1000. Além disso, constatou-se, pela análise de série de dados de anos anteriores, que, em 1980, esse índice de mortalidade infantil era de 40,5, chegando a 63,5, em 1982, acusando a partir daí um acentuado decréscimo até atingir o índice atual. Todavia, alguns fatores que justificam essa baixa mortalidade infantil concentram-se na baixa taxa de natalidade no Município e na taxa negativa de crescimento populacional.

TABELA 11 - Taxa de natalidade, mortalidade geral e mortalidade infantil em São Bonifácio e região em 1992

	Número de nascidos vivos	Número de óbitos total	Número de óbitos menores de 1 ano	Coeficientes		
				Natalidade por 1000 hab.	Mortalidade geral por 1000 hab.	Mortalidade infantil por 1000 nasc.
São Bonifácio	46	12	0	13,7	3,6	0
Grande Florianópolis	12.656	3.179	232	19,6	4,9	18,3
Santa Catarina	93.312	22.837	1.700	20,2	4,9	18,2

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina - DIRF/GEINF - 1994.

Nota: Número de nascidos vivos foi repetido do ano de 1990, por ser o último dado disponível.

Infra-estrutura Física

A distribuição de energia elétrica em São Bonifácio é efetuada pela Cooperativa de Eletrificação Rural de Anitápolis e Santa Rosa de Lima Ltda. Concentra-se na área rural com cerca de 52,3% do Município, vindo, a seguir, a área residencial, com 17%, em 1991. Esses números indicam o potencial da atividade agropecuária predominante no município, conforme TABELA 12.

TABELA 12 - Consumo por classe de energia elétrica em São Bonifácio - 1991

Anos	Residencial % Municipal	Industrial % Municipal	Comercial % Municipal	Rural % Municipal	Outros % Municipal
São Bonifácio	17,00	16,08	7,18	52,33	7,41
Grande	47,06	13,53	20,52	3,26	15,63
Florianópolis					
Santa Catarina	23,37	48,82	9,75	9,11	8,95

Fonte: CELESC.

Em relação à telefonia, o Município apresenta um índice (8,4%) que fica abaixo da média do Estado (22,5%) e da GRANFPOLIS (40,0%). Demonstra a falta de investimentos em infraestrutura nessa área por parte do Estado.

No saneamento básico, verificou-se que o índice de abastecimento de água à população atendida é de 89%, maior, portanto, que o da GRANFPOLIS (87,5%) e de Santa Catarina (84,1%), conforme dados da CASAN. No sistema de esgoto, segundo informações coletadas, não há serviços de esgoto sanitário em São Bonifácio. A população utiliza-se da rede de captação das águas pluviais para lançar os dejetos domésticos no rio Capivari. A invasão de gado na captação de água, principalmente na Sede, vem aumentar a poluição, elevando o número de contaminação dos

usuários dessas águas. Mesmo não se tendo encontrado números oficiais acerca do problema, presume-se que o quadro não seja diferente daquele verificado na GRANFPOLIS, onde a rede coletora de esgoto atinge apenas 15,8%, levando-se em consideração que 33% da população da Capital, que é atendida por rede de esgotos, compõem aquele percentual. Segundo a CASAN, as águas servidas na maioria dos municípios da GRANFPOLIS, fora Florianópolis, São José e Palhoça, que contam com um precário, mas existente sistema de esgoto, são frequentemente lançadas na rede de drenagem - quando ela existe - ou diretamente em canais, córregos, riachos e rios, que desaguam no oceano (PBDR, 1994).

O sistema de drenagem em São Bonifácio é feito pelo Rio Capivari, que delimita a Sede e atravessa o Município de norte a sul. A rede coletora das águas pluviais tem sido utilizada para lançamento de esgoto "in natura", desaguando no Rio Capivari.

Em São Bonifácio, os dejetos domésticos são a segunda menor parcela da Região, apenas 0,13%, com um peso de 0,45 toneladas/dia. Da mesma forma que na maioria dos municípios da Região, o Município não dispõe de uma solução sanitária e ambientalmente adequada à disposição final dos seus resíduos sólidos, segundo PBDR (1994).

Dentre alguns dos problemas de infra-estrutura sócio-ambiental destacam-se: conservação do solo: verifica-se baixa produtividade em função da acidez elevada, em torno de 4,5 a 5,5. Há baixa capacidade de retenção da água e aração radicular devido ao baixo índice de matéria orgânica entre 2 e 3% (PMDA, 1989). Há compactação da camada superficial do solo; desmatamento: os produtores e fumicultores necessitam de grande quantidade de lenha, mas as leis ambientais proíbem o desmatamento^(*). Segundo estimativa da FATMA (1991) cerca de 40% das reservas florestais nativas do Estado estão localizadas na Mata Atlântica, onde São Bonifácio, assim como

(*) Ver leis ambientais em PBDR (1992).

Palhoça, estão localizados, como mostra a FIGURA 4. A progressiva redução dos recursos florestais nativos não pode ser imputada tão-somente à utilização da floresta para fins industriais. A destruição dos estoques florestais é atribuída também à ocupação dos solos com as atividades agropastoris; poluição das águas: Verifica-se a poluição dos recursos hídricos para consumo pelas famílias, causada principalmente pelo despejo de dejetos suínos, serragens e lixo nos rios; destino inadequado dos dejetos domésticos: Poluição do solo e das águas devido à falta de um sistema de aterro sanitário adequado.

Em São Bonifácio, dois grupos políticos se revezavam no poder, antes da gestão (89-92), nas pessoas de Evaldo Stoch e Evaldo Köll. Eram figuras de maior poder aquisitivo, voltadas predominantemente para a atividade madeireira local. Na gestão 89-92, todavia, mudou-se o quadro, ao assumir a prefeitura o médico, não natural de São Bonifácio, Dimas Espíndola, que trazia uma plataforma de governo com idéias inovadoras para a administração municipal.

PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DE SÃO BONIFÁCIO (PMDA)

O Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de São Bonifácio (PMDA) realizou-se pela iniciativa da administração pública municipal na gestão 89/92 do prefeito municipal Dimas Espíndola, de lideranças locais e técnicos da Associação de Crédito Rural de Santa Catarina (ACARESC), principalmente, Nésio de Medeiros, e do pároco local, o Padre Sebastião Leshout. Havia uma conscientização nesses mentores do Plano - que podem ser considerados os verdadeiros animadores sociais, ou agentes de mudança - quanto aos preceitos democráticos da Constituição de 1988, principalmente à descentralização de atividades e de responsabilidades no setor público. Por isso, baseado na Carta Magna, e seguindo as diretrizes gerais da Secretaria de Agricultura,

Abastecimento e Irrigação do Estado (SAAI), que pregava a máxima: "participação comunitária e municipalização da agricultura", pretendeu-se realizar um planejamento agropecuário em moldes inovadores, do ponto de vista da participação da sociedade. Desta forma, o Plano de São Bonifácio foi considerado um dos pioneiros no Estado no tocante à política de municipalização da agricultura. A iniciativa do Plano foi fruto de um contingenciamento daquela Secretaria à existência de um plano municipal de desenvolvimento agropecuário, para liberação de recursos financeiros e materiais aos municípios catarinenses. Tal exigência visava a evitar superposições, desperdícios e má alocação dos recursos públicos.

Pelo fato de não ser natural do Município e querer inovar administrativamente, dada a difícil situação em que se encontrava São Bonifácio, o prefeito procurou priorizar a elaboração de um planejamento prévio e organizar de forma racional os destinos daquela comunidade. Tinha como objetivo implementar um processo de desenvolvimento sócio-econômico, a partir da identificação dos principais problemas na agropecuária local e levantar ações que solucionassem esses problemas, levando-se em consideração o respeito ao meio ambiente. Segundo um entrevistado,

"Não imaginaria uma iniciativa dessa por lideranças locais, prefeitos, ex-prefeitos locais, de implantar um Plano pré-concebido, planejado, racionalmente elaborado. Esta intenção talvez tenha sido política, talvez humanitária, em decorrência também da sua atividade de médico junto às comunidades desassistidas, vendo a difícil situação de todos".

O corpo institucional elaborador do Plano restringiu-se, basicamente, à Comissão Agropecuária de São Bonifácio (hoje Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário), órgão consultivo do Executivo Municipal, que teve por competência planejar, programar, organizar e ajudar na execução das atividades relacionadas com a agropecuária do município. Essa Comissão foi composta, segundo relatório do PMDA (1990), por:

- Presidente da Comissão Agropecuária de São Bonifácio
- Chefe do Departamento Agropecuário
- Médico veterinário da Prefeitura
- Prefeito municipal
- Vereadores
- Representante das comunidades: Rio Sete, Santa Maria, Rio Atafona, Rio do Poncho, Santo Antônio, Alto Capivari e Sede
- Presidente do Sindicato Rural
- Representante da Cooperativa Agrícola de São Bonifácio (Copersul)
- Gerente do Banco do Estado de Santa Catarina S.A.
- Gerente do Banco do Brasil S.A.
- Representante da Souza Cruz
- Representante da ACARESC
- Exator do Município
- Coordenador Local de Ensino
- Representante dos Clubes 4S
- Representante do Clube de Mães.

A proposta básica do Plano foi municipalizar as ações das diversas instituições atuantes no setor agropecuário local, criando condições para otimizar o uso dos recursos financeiros, materiais e humanos.

O processo de elaboração do Plano deu-se, basicamente, em 5 passos, conforme relatório PMDA (1989):

Primeiro: SEMINÁRIOS DE LÍDERES MUNICIPAIS

Constituiu-se numa etapa na qual houve um processo de "amadurecimento" da idéia de realizar um plano agropecuário para o Município, pela apresentação dos problemas das atividades agropecuárias produtivas, em reuniões entre técnicos da ACARESC e líderes municipais;

Segundo: REUNIÕES COM A COMISSÃO AGROPECUÁRIA DO MUNICÍPIO

Foi o primeiro momento efetivo do Plano. Foram feitas reuniões com a Comissão Agropecuária de São Bonifácio, formada por 12 agricultores, com representatividade em suas comunidades, e outros segmentos sociais, para chegar num consenso sobre a necessidade de se realizar um plano agropecuário.

Terceiro: ELABORAÇÃO DE UMA PROPOSTA DO PLANO

Após as reuniões iniciais foi elaborada uma proposta do Plano pelo corpo técnico agrícola do Município junto à Comissão Agropecuária.

Quarto: REUNIÕES NAS COMUNIDADES

Cada membro da Comissão Agropecuária reuniu os agricultores de sua comunidade, por ele representada, os vereadores, e apresentou-lhes a proposta do Plano, sujeitas a alterações. As modificações foram feitas conforme as aspirações de cada comunidade. Concluída esta etapa de ajustes, voltou-se à Sede (onde se localiza o auditório das reuniões gerais da Comissão Agropecuária) para a realização de novas reuniões, agora com a Comissão Agropecuária. Baseadas nas informações coletadas, elaborou-se, então, uma proposta final do Plano, a ser apresentada aos munícipes.

Quinto: LEGITIMAÇÃO DO PLANO

Submeteu-se a proposta final do Plano aos munícipes, em solenidade, na qual estiveram presentes as autoridades municipais e estaduais (inclusive o Secretário Estadual de Agricultura e o Presidente do CEASA), agricultores e lideranças locais.

A partir do exposto, procura-se, no próximo item da pesquisa, avaliar os planos municipais segundo os critérios de gestão estratégica e participativa no setor público, delineados no base referencial teórica.

4.2. PERFIL ESTRATÉGICO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS, SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO

4.2.1. PREPARAÇÃO

A etapa de preparação de um processo de planejamento estratégico no setor público municipal preconiza a sensibilização dos representantes dos segmentos sociais participantes da dinâmica de planejamento quanto ao tipo de metodologia da gestão que será utilizada e do tipo de desenvolvimento que se espera para o município e seus moradores (Souto-Maior, 1994a). Todavia, o autor considera que não se trata de um trabalho de doutrinação. Quando a atenção é dirigida para o desenvolvimento sustentado, é fundamental a sensibilização dos verdadeiros atores responsáveis em promover esse desenvolvimento (a comunidade do município, os poderes Executivo e Legislativo locais, as organizações de fora do município, como universidade, os órgãos de consultoria e outros agentes organizadores do plano) quanto à problemática sócio-ambiental vigente nos âmbitos local e global, enfatizando a necessidade da harmonização do homem com a natureza. Esse esforço preconiza um processo de capacitação pedagógica (Castro, 1988) daqueles atores sobre a importância das dimensões de sustentabilidade para o desenvolvimento local (municipal), conforme definido por Sachs (1993). Isso porque, uma vez conscientes, ou mais envolvidos com a problemática do desenvolvimento e do meio-ambiente - duas faces da mesma moeda - a percepção dos participantes de um processo de planejamento municipal torna-se mais propensa a vislumbrar o mundo que os cerca de maneira mais realista. E assim, a definição da missão, a escolha dos mandatos, a análise dos ambientes interno e externo, a definição das questões estratégicas, as estratégias de ação e o processo avaliativo do planejamento, segundo reza a teoria do planejamento estratégico, (analisados à frente), tornam-se mais condizentes com os condicionantes (Sachs, 1986a) e dimensões (Sachs, 1993) de um planejamento do desenvolvimento sustentado. Como

lembra Castro (1988) trata-se de um trabalho pedagógico, ou "a busca do saber-fazer". Favorece ao rompimento do círculo vicioso que impera na perspectiva do crescimento a curto-prazo, baseado em ações imediatistas (construção de praças e recapeamento de ruas, segundo Dowbor, 1987), órfãs de uma visão de longo alcance. A experiência do Município de Rancho Queimado (SC) (Souto-Maior, 1994b) demonstra bem esta sensibilização, atacando uma etapa específica para conscientizar os participantes do Plano quanto ao significado do conceito de desenvolvimento sustentado (Nosso Futuro Comum, 1988), o contexto sócio-ambiental em que as sociedades vivem, e as dimensões de sustentabilidade com vistas a estratégias desenvolvimentistas.

No Plano de Palhoça (PEP) observou-se que 75% dos respondentes (15 pessoas), conforme TABELA 13, opinaram pela inexistência de uma sensibilização inicial em toda a sociedade palhocense quanto à metodologia a ser utilizada e à importância do Plano para o futuro do Município. Não houve uma ampla divulgação na sociedade. Mesmo em relação com os participantes do grupo de trabalho (workshop) verificou-se uma preparação insuficiente para que pudessem estar conscientizados daquilo que seria realizado e das formas com as quais cada um poderia contribuir. Houve apenas o convite anterior, feito a eles em data próxima à realização do evento. Os dizeres de um respondente atestam tal assertiva:

"Não houve sensibilização da sociedade palhocense porque tudo foi feito em cima da hora. Faltou um planejamento e um convite mais aberto à sociedade. Pensávamos que era mais uma abordagem tradicional de planejamento. Deveria ser feito um resumo inicial com os tópicos que iriam ser debatidos no momento da programação".

TABELA 13

PERFIL ESTRATÉGICO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE PALHOÇA (SC) E SÃO BONIFÁCIO (SC) - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA DA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS

ETAPAS/CRITÉRIOS	PALHOÇA *						SÃO BONIFÁCIO **									
	F.A.			F.R.			F.A.			F.R.						
	S	N	EP	SR	S	N	EP	SR	S	N	EP	SR				
Sensibilização	3	15	2	-	15%	75%	10%	-	7	7	3	1	39%	39%	16%	6%
Acordo Inicial	-	10	2	8	-	50%	10%	40%	12	1	1	14	66%	6%	6%	22%
Identificação dos Mandatos	18	-	2	-	90%	-	10%	-	16	2	-	-	89%	11%	-	-
Clarificação da Missão	19	-	-	1	94%	-	-	6%	16	1	1	-	89%	5%	6%	-
Análise Ambiente Externo	19	-	1	-	94%	-	5%	-	11	2	-	5	61%	11%	-	28%
Análise Ambiente Interno	20	-	-	-	100%	-	-	-	15	-	-	3	83%	-	-	17%
Questões Estratégicas	20	-	-	-	100%	-	-	-	14	-	4	-	78%	-	-	22%
Avaliação e Revisão	10	3	5	1	50%	15%	25%	5%	5	10	1	2	28%	55%	6%	11%

Fonte: Entrevistas

Nota: os resultados do perfil participativo foram obtidos a partir de entrevistas (anexo 3) com amostra de participantes dos planos municipais.

FA - frequência absoluta; FR - frequência relativa; S - sim; N - não; EP - em parte; SR - sem resposta

* Total de entrevistados: 20 pessoas

** Total de entrevistados: 18 pessoas

Este fato foi comprovado pela opinião dos entrevistados no tocante às causas da não-participação de certos segmentos sociais de Palhoça no PEP (item 4.3.1), sendo enfatizada a falta de informação e de esclarecimentos sobre o que iria ocorrer na Dinâmica.

Pela observação feita, verificou-se que não houve um trabalho pedagógico prévio voltado especificamente para a problemática sócio-ambiental, sob a coordenação da UFSC ou da própria Prefeitura Municipal, e nem maior divulgação e esclarecimento sobre a realização do workshop para a sociedade palhocense. Todavia, a metodologia de planejamento que iria ser utilizada durante os trabalhos foi inicialmente apresentada aos participantes do Encontro, especificamente, de forma a que compreendessem os mecanismos de gestão que iriam otimizar a participação de todos.

No Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de São Bonifácio (PMDA), o convite feito aos moradores deu-se, como em Palhoça, próximo à realização das discussões do Plano, não havendo, assim, tempo suficiente para maior reflexão e "conversas de esquina" sobre o que seria realizado, segundo o ponto de vista de 39% (7 pessoas) dos entrevistados.

"Fui convidado em cima da hora para debater um plano, que estava pronto. Eu não sabia nem do que se tratava. Ouvia-se falar, antes, na elaboração de um Plano. Mas nada de concreto era passado, tanto da metodologia do Plano quanto da importância dele".

Cabe salientar que a preparação, naquela cidade, foi direcionada apenas à etapa de discussão do Plano, pois o processo de elaboração e seus pontos-chaves já vieram prontos, a partir do trabalho de técnicos da ACARESC e do Departamento Agropecuário Municipal, na terceira etapa do Processo de Planejamento, ou seja, na Elaboração de Uma Proposta do Plano. Em relação ao meio ambiente, por ser São Bonifácio uma região de preservação permanente (região de Mata Atlântica e pertencente à Serra do Tabuleiro) e por isso, constituir-se objeto de intervenção de leis federais (IBAMA) e estaduais (FATMA) (em ANEXO), houve a necessidade de se incluir nas

conversas preparatórias as questões dessa natureza. Porém, não se tratou de um Plano direcionado para atacar especificamente tais problemas.

Segundo outra parcela de respondentes (39%) (7 pessoas), havia alguns anos que já se vinha discutindo e amadurecendo a idéia de realizar um planejamento para o desenvolvimento agropecuário em São Bonifácio, fato este que pode ser considerado uma forma de sensibilização dos munícipes. As reuniões mensais realizadas pela Comissão Agropecuária Municipal já amadurecia a idéia, e os técnicos da ACARESC apresentavam aos líderes comunitários e funcionários da Prefeitura a necessidade de se iniciar um planejamento para o desenvolvimento da agropecuária de São Bonifácio, no intuito de atacar alguns problemas ligados àquele setor.

"Quanto à metodologia a ser utilizada nada houve. Agora quanto à importância de um Plano para o município já há alguns anos a ACARESC vem esclarecendo a população do município quanto à necessidade de se fazer um Plano, devido à necessidade de se implantar ações para atacar certos problemas do município", segundo um respondente.

Para Cornely (1978), a sensibilização dá-se no momento em que os técnicos sentem a comunidade, conversando, perguntando e observando as pessoas. Segundo o autor, a importância em se atacar esta etapa numa gestão municipal está no fato de que quando as pessoas descobrem a realidade em que vivem, desmistificando-a, surge dentro delas um mecanismo psicossocial que faz com que almejem modificá-la. Trata-se de motivação. Pôde-se constatar, portanto, que a sensibilização inicial em São Bonifácio não foi uma etapa planejada e preparada, segundo uma metodologia definida, mas foi um processo natural que emergiu a partir do agravamento dos problemas locais em relação à baixa produtividade, do baixo rendimento das culturas agropecuárias, e das proibições impostas pelas leis do IBAMA, em relação à destruição do meio ambiente.

Bryson (1988) considera que um acordo inicial entre lideranças e tomadores de decisão locais para a realização de um plano municipal ajuda os planejadores a resolver as questões-chaves que possibilitam a realização de um processo de planejamento estratégico.

Em Palhoça, constatou-se que houve uma tentativa de se firmar um acordo entre a Prefeitura Municipal, Câmara Legislativa e lideranças comunitárias para a realização do Planejamento Municipal. Organizou-se uma reunião inicial entre representantes dessas instituições locais e a Universidade Federal de Santa Catarina, observando-se um forte interesse e entusiasmo dos presentes com a idéia da realização de um Planejamento Governamental em bases inovadoras. Todavia, algumas limitações foram identificadas nesse esforço inicial, verificando-se a falta de um acordo formalizado entre as partes para iniciar o processo de planejamento, pois houve um entendimento apenas informal. Prescindiu-se, também, de maiores negociações e comprometimento das lideranças envolvidas em relação a seu comparecimento nas reuniões do grupo de trabalho, pois a proposta não foi apenas a de "dar um de acordo" com os tomadores de decisões locais - inclusive dos grupos ecológicos - sobre a realização de um planejamento, mas, sim, que todos se envolvessem, de fato, na dinâmica. Tendo em vista que não houve muitas dúvidas dos presentes nessa reunião inicial, como por exemplo, o questionamento da proposta de planejamento que iria ser implementada, ou sobre a legitimidade de um plano dessa natureza, isso indica ter havido um certo ceticismo dos segmentos sociais presentes em relação à abordagem do planejamento que seria utilizada. Este fato aponta também para a desconfiança das pessoas em relação a trabalhos teóricos no campo da administração, que venham a ser aplicados em realidades sociais locais. Resulta, assim, em maior dificuldade para se obter a eficácia de um acordo a ser celebrado legitimamente.

Tais limitações justificam, em parte, o insucesso dessa experiência em relação a uma participação mais efetiva dos diversos segmentos sociais locais (melhor analisado no item 4.3.1), principalmente das lideranças comunitárias e da Câmara de Vereadores, cuja ausência foi total no

transcorrer dos trabalhos. Em relação a esta última, especificamente, Rezende (1992) discorre acerca da existência da doença cultural do corporativismo na sociedade brasileira em geral, e na sociedade política em particular, que reflete a atuação de certos grupos ou associações (dentre eles os grupos políticos) em prol de seus interesses particulares, sem levar em conta as regras sociais básicas e os interesses maiores da coletividade. O PEP, no tocante à participação social da comunidade de Palhoça, acabou, assim, por representar um risco para a representatividade legítima dos vereadores locais, pois os participantes do evento poderiam ter-se tornado uma representação paralela da comunidade no processo decisório municipal, ou uma duplicidade de funções do Poder Legislativo, já constituído. Tal possibilidade fez com que os vereadores se sentissem alijados de seu papel constituído de representantes do povo, de intermediários das demandas sociais no espectro público local. Este fato viria a fragilizar os vínculos dessa classe política com os segmentos sociais que lhes davam sustentação, tendo também repercussões no próprio controle da classe política junto ao Poder Executivo, no sentido de garantir as formas contituídas de nepotismo, fisiologismo e corporativismo. Tal aspecto vem explicar, em parte, a razão pela ausência daquela classe política numa experiência de planejamento governamental em bases inovadoras.

Em São Bonifácio, por outro lado, houve um relativo consenso entre os respondentes (66%) (12 pessoas) sobre a existência de um acordo entre as diversas lideranças do Município (poderes Executivo e Legislativo, e comunidade) e a Associação de Crédito Agrícola de Santa Catarina (ACARESC), levando-se em conta que 22% dos entrevistados não responderam. Segundo consta, a Prefeitura tinha uma linha de raciocínio e a ACARESC, outra, completamente diferente. Houve um acordo para que o trabalho fosse único, conforme os técnicos daquela Instituição. Isto se explica pela existência de maior proximidade entre pessoas e grupos, quando se trata de municípios pequenos, dadas as condições de comunicação (mais direta), de informações (todo mundo sabe de tudo) e da participação mais direta e menos representativa da comunidade nos assuntos públicos e privados. Este fato pôde ser observado, mesmo existindo divergências

política, social ou cultural (no caso de grupos de pessoas que têm interesses divergentes por morarem em comunidades diferentes, como Santa Maria e Rio do Poncho, por exemplo) dentro da sociedade local. Outro aspecto a se notar é que, por estarem alguns dos idealizadores do Plano em contato permanente com integrantes da Comissão Agropecuária Municipal - órgão institucionalizado no município para auxiliar a promoção do desenvolvimento do setor agropecuário - esta possibilitou a disseminação da idéia de um planejamento municipal por meio das lideranças locais (política, econômica e comunitária), favorecendo a definição de um acordo mais amplo e efetivo para se iniciar um processo de planejamento.

4.2.2. INICIAÇÃO

Segundo Bryson (1988), os mandatos do município estabelecem seu real campo de ação, definindo o que um município pode ou não pode fazer. São determinados a partir de normas constitucionais, autorizações legislativas, decretos-portaria do Executivo, acordos e convênios, legislação local e extralocal, estatutos, artigos e contratos.

A opinião favorável dos respondentes (90%) em relação à etapa de consideração dos mandatos de Palhoça condiz com o conteúdo do relatório PEP que apresenta alguns pontos dos artigos 12 e 13 de sua Lei Orgânica, fruto de um consenso do grupo participante das discussões. Este fato permitiu que o Município definisse uma base de ação sobre aquilo que podia ou que não podia fazer, uma vez que aquela Lei, de uma forma geral, foi amalgamada com o Plano. Os artigos escolhidos dessa lei, que representavam os aspectos legais do Município, serviram de base para a definição de sua missão, priorização das ações a ser atacadas e as estratégias a ser implementadas. Ao se explorar, com ênfase, esse aparato legal, emergiram sugestões no sentido de alterar alguns pontos da própria Lei Orgânica, visando a adequá-la melhor à identidade de Palhoça. "Aquilo que estava sendo discutido estava dentro do que o Município poderia fazer, do ponto de vista jurídico e

legal", segundo um respondente do grupo comunitário. O Plano Diretor de Palhoça, um outro componente de seu mandato, foi utilizado apenas parcialmente, mesmo porque sua elaboração ainda não estava concluída. Este fato levou o próprio PEP a sugerir alterações naquele Plano, as quais foram concretizadas antes de ser enviado à Câmara. Os artigos 12 e 13 da Lei Orgânica foram assim redigidos, segundo relatório PEP:

Artigo 12 - Ao município compete prover tudo 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.

Artigo 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.

Este fato favoreceu o debate sobre algo já contemplado na lei municipal, portanto, legalmente constituído. No entanto, não houve a priorização dos itens desta lei que tratavam do meio ambiente, no momento da votação com todos os grupos de discussão formados, uma vez que o resultado da votação concentrou-se basicamente em aspectos exclusivamente de cunho social -

como a educação e o saneamento básico - e de obras e edificações, conforme Relatório PEP. Cabe salientar que houve críticas ao reduzido tempo destinado às discussões nessa etapa, e que o resultado dessa priorização foi fruto da falta de maior compreensão, até aquele momento, da importância que as questões sócio-ambientais representavam para o Município como um todo.

Segundo a abordagem de Bryson, antes da definição do mandato e da missão do município é feito o resgate de sua história, de forma a definir-se um ponto de partida que seja conhecido das pessoas participantes do processo. É fundamental a uma equipe de planejamento saber dos principais fatos, passados e presentes, bem como das expectativas futuras do município, em relação aos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ecológicos sobre os quais incidirá a prática de planejamento. Com essa finalidade em vista, os participantes do Grupo de Trabalho PEP foram divididos em três grupos de nove pessoas. Cada grupo procurou levantar o histórico de Palhoça com base nas seguintes perguntas:

- 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?

Do resultado obtido, os principais aspectos do histórico de Palhoça foram:

- Passado: diminuição da importância de Palhoça como entreposto comercial, com a primeira ligação Ilha-continente, ou seja, a ponte Hercílio-Luz; construção da BR 101; imigração e ocupação não-planejada do território; elevado crescimento populacional e industrial; falta de infraestrutura adequada; maior concentração de renda e poder, no âmbito local.

- Presente: caracterização do Município como cidade dormitório, e a crescente favelização de sua periferia; falta de infra-estrutura 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 malha viária que valorize o centro do Município; descapitalização e decadência das atividades de pesca e agricultura; crescimento de microempresas, surgimento da área industrial e exploração do turismo; maior estruturação dos serviços de saúde e descentralização da máquina administrativa da Prefeitura; e, finalmente, vista hoje como problema, a BR 101, por dividir a cidade em duas partes.

- Futuro: agravamento dos problemas causados pelas BRs 101 e 282; aumento da favelização e decadência do centro da cidade; persistência do problema das cheias e agravamento dos problemas de saneamento; a agricultura e a pesca por cederem espaço para o turismo e a urbanização; crescimento da industrialização, principalmente pelas pequenas empresas; transformação do Município de "cidade dormitório" para um Município de vida própria.

Em São Bonifácio, a consideração dos mandatos baseou-se nas leis da administração municipal e nas leis relacionadas com o meio ambiente, principalmente as federais (do Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente - IBAMA) e as estaduais (da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - FATMA, de Santa Catarina). Como as leis do IBAMA exigiam que a exploração das atividades econômicas locais (madeira, granjas de suínos, turismo etc) fosse respeitosa ao meio ambiente, e, como a região se localiza em área de preservação permanente (FIGURA 3), os mandatos do Município relacionados com tais leis favoreceram a priorização de ações que não transgredissem o aparato legal sobre a exploração de recursos naturais, além de serem tecnicamente passíveis de implementação. A partir daí, foi promulgado o Decreto Municipal (no.498/91, em ANEXO) para incentivar o reflorestamento, pela concessão de descontos nos serviços prestados

pela Prefeitura a reflorestadores. Não havia no Município Plano Diretor^(*), Plano Plurianual e Lei Orgânica. No entanto, foi utilizado um modelo de lei orgânica de município para orientar as discussões, debates e propostas em termos legais. O histórico de São Bonifácio não foi levantado como etapa da metodologia de planejamento, como ocorreu com o PEP Palhoça. Ele foi obtido pela documentação existente e foi elaborado pela própria equipe de técnicos do Departamento Agropecuário Municipal. Esse fato impediu que a sociedade participante identificasse por si própria suas raízes, sua identidade, para compreender melhor o mundo em sua volta. Apresentou de forma sucinta o processo histórico do Município, de seu passado e presente, sem, contudo, trabalhar o perfil histórico futuro, de forma cooperativa entre técnicos do governo e a sociedade.

Bryson (1988) entende que a missão de um município é o conjunto de propósitos e diretrizes sobre os quais ele concentra seus esforços de ação. É construída, pressupondo-se um conflito existente entre diversos segmentos sociais, também chamados grupos de influência, baseando-se, por isso, no não-consenso. No PEP, houve uma etapa específica para o levantamento dos principais grupos de influência de Palhoça e suas expectativas, segundo consta em seu relatório. Apresentam-se abaixo alguns grupos de influência e certas expectativas obtidas:

- GRUPOS IDENTIFICADOS: partidos políticos, governos federal e estadual, conselhos comunitários e associação de bairros, grupos econômicos, associações religiosas, sindicatos e associações de classe; servidores públicos municipais, trabalhadores rurais, colônia de pescadores, meios de comunicação, eleitores, escolas, professores, estudantes, clubes esportivos e recreativos, grupos dos sem-terra e sem-casa, grupos ecológicos, grupos de jovens, de idosos, de mães, desempregados, índios, poderes Judiciário e Legislativo, turistas, órgãos de segurança, donos de bares, entidades como: LBA, IBAMA, INCRA, PATRIMÔNIO DA UNIÃO, INSS, UFSC,

(*) Obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes.

TELESC, ELETROSUL, MEC, CBIA, Polícia Militar, Civil, CIDASC/EPAGRI, FATMA, UDESC, DER, CODECON, CASAN CELESC, BESC/BADESC, FUCABEM, COHAB, SESC/SENAI/SESI, CDL, CTG, OAB, APPs, sindicatos e imobiliárias. (*)

- EXPECTATIVAS: uma administração que vise ao aumento da arrecadação; o atendimento direto e indireto das necessidades dos bairros e do maior número possível dos pleitos; menos impostos, subsídios e melhor infra-estrutura às empresas; melhoria salarial, nas condições de trabalho, na fiscalização das leis municipais; maior divulgação e discussão com a sociedade das ações da Prefeitura; atendimento indiscriminado à população; cumprimento das promessas de campanha; cumprimento da lei que destina 25% dos recursos à educação; melhoria na qualidade do ensino por meio de cursos específicos, oportunidades de aperfeiçoamento e condições mínimas para o estudo, como bolsas, passe escolar, além de subvenções, transportes etc; oportunidades de emprego; benefícios assistenciais e culturais (promoções), com um espaço físico para shows e eventos; investimentos em infra-estrutura, lazer e transporte coletivo.

Verificou-se, tanto pela observação-participante, por documentos, assim como, pela resposta favorável dos respondentes (94%), que a missão foi estabelecida e que a questão do meio ambiente foi considerada, em Palhoça. Segundo o Relatório (PEP), a missão foi definida como:

"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."

(*) Ver quadro de siglas e abreviaturas.

Chegou-se a esse resultado a partir de discussões e debates com diversidade de interesses e de posicionamentos. Para apurar a opinião de todos em relação à missão, foram apresentadas quatro perguntas aos participantes:

1. O que é o Município de Palhoça?
2. O que caracteriza o Município de Palhoça e o diferencia dos demais municípios catarinenses?
3. Quais os valores mais importantes para o Governo e a Sociedade de Palhoça?
4. Qual a finalidade maior do Governo municipal de Palhoça?

A priorização de tais diretrizes, definidas a partir da compilação das respostas dos participantes, foi feita pela técnica de tempestade cerebral (brainstorming) e brainswriting (Bryson, 1988) e votação ponderada. A primeira é a coleta seqüencial de opinião de todos, um a um. A segunda, é apresentação das opções sugeridas pelos participantes em cartolinas para que, posteriormente, fossem priorizadas. E a terceira representa uma técnica sugerida por Souto-Maior (apud Souza, 1993) para votação de idéias, propostas e questões que estejam sendo discutidas entre diferentes atores, ou seja, auxilia a priorização daquelas. Esta técnica resume-se em: após listadas em cartolinas as opiniões dos participantes, cada um deles escreve num papel a proposta (missão, ameaça, oportunidade, ponto forte, ponto fraco etc) que julga mais importante, indicando o peso relacionado com sua importância: peso três (3) para a mais importante, peso um (1) para a menos importante e peso dois (2) para aquela alternativa com importância média. Após o recolhimento das folhas preenchidas, faz-se a priorização, ponderando-se os pesos concedidos.

Cabe salientar que a preocupação sócio-ambiental inclusa na missão do Município foi fruto de um processo emergente de discussão entre os diversos segmentos sociais presentes. Foi

priorizada em reflexo dos problemas mais marcantes nessa área, que traziam prejuízos ao turismo, ao já precário sistema de saneamento básico, à saúde pública e ao aumento de enchentes.

Conforme depoimento coletado,

"(...) nos últimos anos houve um despertar em Palhoça para a necessidade de se preservar o meio ambiente. O município é muito mal-educado sobre este assunto. Devido ao problema da miséria reinante tem-se invasão de mangues, criação de loteamentos clandestinos irregulares, esgotos a céu aberto".

No PMDA de São Bonifácio, constatou-se que as diretrizes a serem seguidas pelo Plano não foram estabelecidas sob a forma de missão, como em Palhoça, mas sim sob a de objetivos e metas a serem alcançados, depois de definido de modo centralizado e deliberadamente por técnicos do Departamento Agropecuário. Distanciava-se, assim, dos moldes preconizados pela metodologia de gestão estratégica, que considera o ambiente conflitivo existente no processo decisório no setor público. Segundo consta do PMDA, seu objetivo foi de *"Promover um processo de desenvolvimento ordenado na atividade agropecuária e capacitar as comunidades rurais através da priorização das propostas e integração de ações que otimizem o uso de recursos financeiros, materiais e humanos disponíveis"* (sic) (PMDA, 1989). Como observado, nada consta neste objetivo quanto à problemática sócio-ambiental. Todavia, o fato de São Bonifácio possuir características geográficas totalmente relacionadas com o meio ambiente (Região de Mata Atlântica e Serra do Tabuleiro) fez com que os moradores sentissem em suas próprias vidas o risco existente na depredação dos recursos naturais. Conforme mostram as declarações de entrevistados,

"(...) o meio ambiente foi relevado somente quando relacionado a aspectos econômicos, como o reflorestamento, por exemplo. Ao mesmo tempo que repõe o recurso natural, mantém a atividade econômica madeireira".

"(...) uma das prioridades do Plano era o meio ambiente mesmo porque nosso município tem características geográficas totalmente relacionadas com o meio-ambiente".

Este pronunciamento reflete a visão da maioria dos entrevistados, moradores locais, revelando que a questão do meio ambiente recebe atenção das pessoas quando está diretamente relacionada com interesses econômicos, com perspectivas de manutenção ou expansão da atividade produtiva, como, por exemplo, o reflorestamento. Por ser esta uma atividade lucrativa, principalmente para os produtores de fumo, foi ela um fator facilitador que os agentes locais encontraram para a adoção, com sucesso, de algumas práticas preservacionistas. Cabe destacar que tais mudanças, também referentes às tecnologias utilizadas na adubação verde, esterqueiras e despoluição dos rios só obtiveram um relativo sucesso após a intervenção reguladora do Estado (Viola e Leis, 1993) por meio de leis proibitivas ou punitivas, como as do IBAMA e da FATMA. Ou por incentivos econômicos e fiscais, pelo desconto no preço do uso do trator da Prefeitura para quem reflorestasse, conforme Decreto no.489/91 (ANEXO). Ou, ainda, por meio de incentivos promovidos por empresas privadas, como a Souza Cruz, que passou a adquirir a produção de fumo apenas dos agricultores que reflorestassem. De outra forma, é gradual o processo de transformação e mudança dos hábitos e costumes de uma sociedade conservadora como a de São Bonifácio por já estarem seus valores culturais arraigados há séculos.

4.2.3. INFORMAÇÃO

Com o objetivo de levantar um contingente significativo de informações para uma análise do ambiente onde o Município esteja inserido (seu ambiente externo), faz-se uma prospecção de ameaças e oportunidades a seu desenvolvimento, traduzidos em forças e tendências políticas, econômicas, sociais e tecnológicas (Bryson, 1988). Este autor considera que o maior propósito de

um planejamento estratégico é preparar a organização para responder efetivamente a crises ambientais antes que elas ocorram.

Em Palhoça, houve uma grande ênfase na identificação de ameaças e oportunidades ao Município, tanto pela opinião dos entrevistados (95% ou 19 entrevistados), como pela análise de documentos oficiais. Os participantes do Plano apresentavam, um por um, de forma seqüencial, as possíveis ameaças e oportunidades ao desenvolvimento local, e, ao final, priorizavam tais propostas por votação, ponderando-se as mais importantes e as menos importantes.

Conforme depoimento de um representante do segmento comunitário: *"era levantado um ponto por assunto, colocava-se o tema, levantavam-se prioridades e votava-se. O pessoal ia dizendo um por um e o coordenador ia ajudando a esclarecer. Foi bem explorado"*.

Dentre algumas das ameaças e oportunidades priorizadas pelo PEP Palhoça destacam-se:

AMEAÇAS: - imigração desordenada pelo êxodo rural, propiciando o surgimento de

favelas e da especulação imobiliária;

- explosão populacional;

- degradação do meio ambiente do Município, pela devastação e invasão

de áreas verdes, mangues, praias, dunas, e a poluição de rios e

desmatamentos;

- exploração desordenada dos recursos naturais;
- cheias e enchentes;
- ocupação desordenada do parque industrial com indústrias poluentes.

OPORTUNIDADES: - potencial turístico;

- construção e irrigação comunitárias na Bacia do Baixo Cubatão;
- implantação do parque industrial.

Em São Bonifácio, houve a definição de ameaças e oportunidades ao desenvolvimento local no momento do levantamento do diagnóstico agrícola do Município (pela Comissão Agropecuária Municipal). Esse diagnóstico, segundo o Relatório PMDA, *"retratou a situação da agropecuária de São Bonifácio, o saneamento básico e ambiental, identificando potencialidades e os principais problemas do setor agrícola"*. Todavia, não houve uma etapa exclusiva para a análise do ambiente externo, como ocorreu em Palhoça. Apesar de terem sido identificadas algumas ameaças e oportunidades, conforme atesta a opinião dos respondentes (61%, ou 11 pessoas), este diagnóstico não distinguiu tais ameaças e oportunidades - características do ambiente externo - de pontos fortes e pontos fracos do Município - característicos do ambiente interno. Isto foi prejudicial à obtenção de uma prospecção analítica mais sistemática e abrangente na priorização de itens, integrantes da definição de estratégias melhor delineadas.

Cabe salientar que alguns problemas prioritários referentes à problemática sócio-ambiental foram identificados, como consta de seu relatório PMDA: erosão acentuada do solo devido à exploração inadequada de algumas áreas em declive; ausência de cobertura vegetal (adubação

verde, reflorestamento); falta de proteção às águas, causando verminoses em crianças, diminuição da qualidade de vida e gastos com medicamentos.

Alguns entrevistados, quando indagados, identificaram certas ameaças e oportunidades para o Município. As mais citadas foram:

AMEAÇAS:- Precariedade da via de

Acesso ao Município

- Leis do IBAMA

OPORTUNIDADES: - Turismo

- Mercosul

Na concepção de Bryson (1988) a análise do ambiente interno de municípios representa o conjunto de recursos materiais, financeiros, humanos e físicos disponíveis para utilização, constituindo tudo aquilo que se restringe aos limites sócio-políticos, geográficos e naturais locais. Tal análise permite levantar pontos fortes e pontos fracos, relevantes na definição de estratégias.

Em Palhoça, dado o conjunto de divergências e diferenças entre os grupos participantes, a análise favoreceu a obtenção de um conjunto mais rico de pontos fortes e fracos, chegando-se a um resultado negociado entre os grupos de influência existentes. O período de discussão, nesta etapa, foi amplo o suficiente para que todos os participantes se manifestassem.

O Relatório PEP Palhoça destacou alguns pontos fracos e fortes priorizados:

PONTOS FRACOS: Carência de treinamento de pessoal da administração pública municipal; centralização da administração pública; deficiência da vigilância sanitária; saneamento

básico deficiente; falta de planejamento na administração; loteamentos sem infra-estrutura de serviços públicos; ineficiência no sistema de arrecadação e carência de recursos públicos.

PONTOS FORTES: atenção ao meio ambiente; topografia e hidrografia favoráveis ao turismo; recursos naturais existentes (argila, areia e pedra).

Em São Bonifácio, a análise de seu ambiente interno foi realizada a partir do diagnóstico agrícola na Comissão Agropecuária, não havendo, por isso, uma etapa exclusiva, como em Palhoça. Isso impossibilitou o levantamento de uma variedade mais ampla de fatores do ambiente interno que pudessem ser utilizados na definição de estratégias de ação e na amenização de possíveis conflitos organizacionais. Observou-se, a partir de análise documental do relatório PMDA, ter havido apenas a priorização de problemas, prescindindo-se de um maior destaque de suas potencialidades.

Mesmo não tendo sido apresentados de forma explícita no relatório PMDA, alguns pontos fracos e fortes foram identificados:

PONTOS FRACOS: monocultura da madeira; desmatamento de encostas e margens de rios, provocadores de erosões; estrutura viária precária, trazendo dificuldades para o escoamento da produção local; resistência por parte dos produtores em adotar novas tecnologias; inexistência de reflorestamento; uso intensivo de queimadas no trato da terra; pastagens em região acidentada, implicando baixa produtividade do gado de corte.

PONTOS FORTES: hortifrutigranjeiros; adubação verde; potencial climático; turismo; abundância de águas.

4.2.4.FORMULAÇÃO

As questões estratégicas estão incluídas nas políticas fundamentais. São questões importantes, não necessariamente urgentes, sobre as quais o município pode tomar iniciativas.

No PEP as questões estratégicas foram delineadas a partir de diretrizes definidas (missão) e das informações levantadas nas etapas anteriores. Foi utilizada a técnica de agrupamento de idéias individuais (*snow card*) sobre questões importantes ao desenvolvimento do Município. Foi uma etapa bastante conflituosa entre os participantes, uma vez que ela envolvia interesses divergentes entre as diferentes secretarias municipais e os segmentos sociais presentes. Todavia, chegou-se a um consenso mínimo após uma manhã de discussões, definindo-se quatro questões estratégicas básicas, que retrataram bem a problemática de Palhoça, principalmente com relação ao aumento das receitas municipais, à imigração acelerada, ao saneamento básico e à destruição do meio ambiente:

1 - Como aumentar a receita do Município?

2 - Como resolver os problemas do saneamento básico, suas implicações na saúde pública e o problema da destruição do meio ambiente no Município?

3 - Como pode o Município cumprir o seu mandato referente ao artigo 13 da lei Orgânica Municipal, visando ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades sociais, sendo um município receptor de muitos migrantes e propenso a favelização?

4 - Como a Administração vai atuar nas áreas de pesca, agricultura e meio-ambiente, considerando-se 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.

Em relação às questões estratégicas que tratam de problemas sócio-ambientais (questão no.2) foi formado um grupo de discussão exclusivo desta temática, envidando-se esforços para equacionar os problemas circunscritos a esta área de atuação, além de definirem-se as ações, os recursos necessários e responsáveis para acompanhamento das ações. Cabe salientar que muitos dos participantes do Plano mesmo não sendo ligados à área de uma questão que estava sendo debatida achavam por bem priorizá-la. Isto fez com que as pessoas passassem a ver o que era realmente importante para Palhoça de uma forma mais abrangente.

No PMDA, as questões estratégicas, ou questões importantes, não foram enfocadas como uma etapa específica do processo. Não foram objeto de análise e discussão, levando-se em consideração as diretrizes definidas para São Bonifácio e as informações levantadas. Todavia, foram destacadas algumas, consideradas prioritárias para o desenvolvimento do Município, como: preservação dos recursos naturais; incentivo à agroindústria; aumento da produtividade das atividades agropecuárias; recuperação da rodovia SC 431.

Em Palhoça, a definição de estratégias de ação iniciou-se em uma etapa posterior às discussões das questões estratégicas. Foram levantadas propostas de ação, a partir da missão, mandato, análise ambiental e questões estratégicas definidas em etapas anteriores. Pela técnica de tempestade cerebral (brainstorming) (Bryson, 1988), ia-se construindo um conjunto de proposições feitas pelos participantes, de forma livre e aberta, procurando captar os sonhos e visões de cada um. Esgotadas as opiniões, fez-se a priorização delas pela votação ponderada das proposições registradas. Depois disso, identificaram-se os obstáculos de ordem material, financeira, administrativa, humana, tecnológica, econômica, social e política, presentes e reais para a implementação das proposições iniciais. Após essa definição, cruzaram-se as proposições e os obstáculos estabelecidos e priorizados, definindo-se as ações que podiam ser consideradas como estratégicas, para implementação a curto prazo (no exercício fiscal daquele ano, ou seja, 1993), a

médio prazo (no ano de 1994) e a longo prazo (após esse período). Foram ainda escolhidos os responsáveis e colaboradores para o acompanhamento da implementação das ações, além da especificação dos recursos que seriam utilizados para viabilizá-las. Todavia, as estratégias de ação não foram detalhadas, nem indicados os mecanismos para atacá-las. Esta incumbência foi atribuída ao responsável (um técnico, ou não, participante das reuniões) que teria de tomar as devidas providências para tornar a ação implantável, utilizando, se preciso, a assessoria técnica de outros órgãos competentes. Dentre as ações priorizadas pelo Plano, destacam-se algumas, analisadas no item 4.4.

Em São Bonifácio, as estratégias de ação para resolver os problemas priorizados na elaboração do Plano Agropecuário foram elaboradas por membros do Departamento Agropecuário, mas, principalmente, por técnicos agrícolas da ACARESC. Constatou-se ter havido uma definição do horizonte temporal para a implementação das ações (em 90, 91, ou 92), das áreas e setores que iriam atacar, dos responsáveis pelo acompanhamento e da forma como seriam implementadas, segundo o PMDA (1990). Essas ações foram estabelecidas operacionalmente por meio de programas e projetos a serem desenvolvidos. Nessa experiência, a metodologia de planejamento adotada não distinguiu, precipuamente, as alternativas propostas, dos obstáculos identificados, de forma a maximizar o raciocínio dos elaboradores para aspectos distintos de uma mesma etapa na definição das estratégias. Dentre as ações priorizadas pelo Plano, destacam-se algumas, analisadas no item 4.4.

4.2.5. AVALIAÇÃO

Quando se trata de municípios, a avaliação do planejamento estratégico dá-se pelo acompanhamento do Plano por uma comissão especial, formada a partir das lideranças dos poderes Executivo, Legislativo e da comunidade (Bryson, 1988). Tal comissão tem o propósito de

acompanhar e revisar as estratégias de ação, os prazos, os recursos e os responsáveis por seu acompanhamento.

Na Avaliação do PEP, última etapa do Processo de Planejamento, observou-se ter sido criada uma Comissão Especial de Acompanhamento, formalizada através da Portaria número 164/93 (ANEXO). Esta Comissão tinha por objetivo *"acompanhar a execução, avaliação e divulgação do PEP, assim como redefinir estratégias de ação, responsabilidades, prazos e recursos necessários para a efetivação das ações estratégicas relevantes ao desenvolvimento do Município, além de identificar novos obstáculos à implementação daquelas ações"*, conforme consta de seu Regimento Interno (ANEXO). Foi formada por membros representantes de organizações comunitárias, da indústria e do comércio, da Prefeitura de Palhoça (secretarias municipais), da Universidade Federal de Santa Catarina, do CODECON e da Polícia Militar, segundo a disponibilidade e interesse de cada um em acompanhar o Plano. Além disso, havia uma abertura para participação extraordinária de outros órgãos ou segmentos sociais, conforme as demandas dos problemas emergentes. O grupo formado contou com integrantes, com representatividade, pluralidade e legitimidade maiores, em termos proporcionais, que o próprio PEP.

Conforme atestam os depoimentos:

"A Comissão Permanente vem despertar o senso crítico dos representantes do município" (segundo um dirigente municipal).

"Vêm sendo feitas reuniões entre dirigentes municipais e representantes de alguns segmentos da sociedade que quando vêm suas demandas e necessidades não atendidas, vêm cobrar da administração aquilo que foi planejado e não foi cumprido" (segundo um respondente comunitário).

Todavia, houve críticas por parte dos entrevistados (40%) tanto dos segmentos comunitários como do Governo Municipal, quanto à falta de divulgação dos resultados apurados pela Comissão, assim como seu funcionamento, ficando a impressão de que nada estava sendo feito após ter sido finalizado o grupo de trabalho, em junho de 1993. Mesmo assim, algumas secretarias destacaram-se, não só pela auto-avaliação setorial, a partir dos indicativos do PEP - "estamos fazendo avaliação periódica na nossa área a respeito das estratégias definidas", conforme um respondente - mas também por já terem realizado novo Plano Estratégico, utilizando o PEP como um referencial mais amplo para um trabalho integrado de visão abrangente dentro de sua área de atuação. Dentre as secretarias referidas, podemos citar a do Meio Ambiente, Habitação e Imigração, a da Agricultura e Pesca e a da Cultura.

Em São Bonifácio, as avaliações do Plano Agropecuário foram feitas em três oportunidades, nos anos de 1990, 1991 e 1992. Foi realizada, basicamente, por técnicos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (ex-Comissão Agropecuária) e firmada numa dinâmica de discussão e de revisão de prioridades com o Poder Executivo local. Cerca de 55% dos respondentes reconheceram que as avaliações foram poucas e com um número reduzido de integrantes, principalmente de representantes comunitários. No entanto, em 1990, ano da primeira avaliação, quando ainda se encontrava no Município um dos principais mentores do PMDA, o então extensionista da ACARESC Nésio de Medeiros, as avaliações foram realizadas sob a forma de assembléias, divididas em grupos, inclusive com as mulheres dos agricultores, discutindo e revendo prioridades. Da mesma forma que no Plano do Povo, na Paraíba (Souto-Maior e Limeria, 1992), as avaliações não obedeceram a nenhum critério explícito de acompanhamento para garantir um maior número possível de segmentos sociais envolvidos nessa fase do Plano, consistindo, apenas, de uma análise do que o Governo tinha realizado até aquele ponto.

"ES QUIMERA PENSAR EN UNA SOCIEDAD QUE RECONCILIE AL POEMA Y AL ACTO, QUE SEA PALABRA VIVA E PALABRA VIVIDA, CREACION DE LA COMUNIDAD Y COMUNIDAD CREADORA?"

Otavio Paz

4.3. PERFIL PARTICIPATIVO DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS, SEGUNDO CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

4.3.1. OPORTUNIDADE

A oportunidade para participação implica a existência de condições reais para que diversas forças de poder do município possam participar do processo decisório local, na elaboração, implementação e avaliação de planos governamentais. Bobbio (1986) entende que o uso contemporâneo do conceito de democracia denota um conjunto de regras e procedimentos para a tomada de decisões coletivas, na qual são criadas oportunidades para a participação, a mais ampla possível, dos interessados. Parte-se do pressuposto de que deve prevalecer a vontade da maioria da população na condução da coisa pública.

Com o início da gestão 93/96 do Governo Municipal de Palhoça, havia a intenção do novo grupo político à frente daquela Prefeitura de implantar uma gestão municipal calcada em bases mais democráticas e com visão estratégica de pensamento e ação. Por isso surgiu a idéia de se implantar uma metodologia PEP, como visto na base teórica da pesquisa.

Segundo a opinião de 75% dos entrevistados, conforme mostra a TABELA 14, houve oportunidade para a participação de um variado número de segmentos sociais no Plano de Palhoça.

TABELA 14

PERFIL PARTICIPATIVO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE PALHOÇA (SC) E SÃO BONIFÁCIO (SC) -
DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA DA OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS

ETAPAS/CRITÉRIOS	PALHOÇA *						SÃO BONIFÁCIO **									
	F.A.			F.R.			F.A.			F.R.						
	S	N	EP	SR	S	N	EP	SR	S	N	EP	SR				
Oportunidade	15	4	1	-	75%	20%	5%	-	18	-	-	-	100%	-	-	-
Equidade	19	1	-	-	95%	5%	-	-	14	2	2	-	78%	11%	11%	-
Pluralidade	18	-	1	1	90%	-	5%	5%	14	2	2	-	78%	11%	11%	-
Representatividade	14	2	3	1	70%	10%	15%	5%	17	1	-	-	95%	5%	-	-
Responsabilidade	15	1	3	1	75%	5%	15%	5%	5	13	-	-	28%	72%	-	-

Fonte: Entrevistas

Nota: os resultados do perfil participativo foram obtidos a partir de entrevistas (anexo 3) com amostra de participantes dos planos municipais.

F.A - frequência absoluta; F.R - frequência relativa; S - sim; N - não; EP - em parte; SR - sem resposta

* Total de entrevistados: 20 pessoas

** Total de entrevistados: 18 pessoas

Isso porque a Prefeitura, promotora do encontro, convidou toda sociedade palhocense, de maneira formal e por escrito (ver ANEXO) de modo que vários grupos sociais participassem do evento. Mesmo alguns representantes de entidades ausentes, como a Câmara de Vereadores e a Associação Palhocense de Entidades Comunitárias (APEC), confirmaram o recebimento do convite da Prefeitura. *"Foi feito um chamamento de ordem geral a todos os elementos representativos da sociedade, de setores com maior relevância para participar do Plano"*, segundo um participante.

Todavia, houve críticas em razão de o convite ter sido muito próximo da data do início dos trabalhos, dificultando melhor preparação e motivação dos representantes das entidades convidadas. Além disso, tendo em vista que a Prefeitura Municipal era uma das instituições que encabeçaram o Plano, as condições para participação dos servidores e secretários daquele poder público eram maiores que as de outros segmentos sociais. Porém, cabe salientar que a presença desproporcional de servidores daquela administração pública (60%, aproximadamente) no PEP, comparado a outros segmentos sociais, não foi fruto de uma ação deliberada dos agentes organizadores do Plano, mas sim, deu-se pela falha nos mecanismos utilizados para a sensibilização, o acordo inicial e a divulgação do encontro, além de outros discorridos ao longo deste trabalho. Observou-se a falta de maior esclarecimento sobre o que seria realizado nas etapas do processo de planejamento quando do envio dos convites, e também a não utilização de outros instrumentos de chamamento para participação da sociedade (rádio, jornais, eventos promocionais, alto-falantes, avisos e cartazes em lugares públicos). Setores como a agricultura e as entidades comunitárias apresentaram críticas ao Plano, em razão da ausência de agricultores e pescadores - uma vez que a Secretaria da Agricultura se fez representar apenas por técnicos - e da Associação Palhocense de Entidades Comunitárias (APEC).

O que pôde ser verificado na avaliação do Plano é que a oportunidade para a sociedade participar do Plano ocorreu, porém os mecanismos utilizados não foram eficazes o suficiente para

motivar a participação mais ampla de pessoas, entidades e grupos sociais. Ademais, constatou-se que nas etapas iniciais do Processo alguns participantes compareceram apenas por curiosidade, sem a intenção prévia de se envolverem.

Outro aspecto notado é que a oportunidade para a participação deu-se em todas as etapas do processo de planejamento, ou seja, acordo inicial, definição da missão do Município, análise ambiental, definição de questões estratégicas, definição de estratégias de ação e avaliação do Plano. Foi proporcionada pela metodologia PEP aplicada (Souto-Maior, 1994a) que contempla, como um de seus pressupostos básicos, a democracia participativa. Na concepção de Bobbio (1986, p. 155) "o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea ocorre através da extensão da democratização (entendida como procedimentos que permitem a participação dos interessados) a corpos diferentes daqueles propriamente políticos". Na última etapa, a de Acompanhamento e Avaliação do Plano, não houve de fato uma oportunidade mais ampla para que os segmentos sociais de Palhoça se fizessem presentes, num primeiro momento, porque foi dada prioridade de participação aos grupos que já haviam participado das outras etapas no workshop. Porém, ajustes normativos foram realizados no transcorrer dos trabalhos avaliativos dando-se oportunidade de participação a outros segmentos sociais locais.

Quando se consultou sobre as razões para a não-participação de diversos segmentos da sociedade no PEP Palhoça, obteve-se o seguinte posicionamento da amostra intencional, conforme TABELA 15:

TABELA 15 - *Frequência Relativa da Opinião dos Respondentes Quanto as Razões para a não Participação de certos Segmentos Sociais no PEP Palhoça.*

RAZÕES	FREQÜÊNCIA RELATIVA
• Desinformação sobre a possibilidade de participar	31%
• Falta de interesse real em participar	50%
• Divergências político-partidárias ou ideológicas	19%
• Ação deliberada do poder municipal para excluir possíveis segmentos opositores	-

Fonte: Entrevistas

Quando questionados sobre a necessidade de dar-se oportunidade de participação a todos os grupos organizados da sociedade, os respondentes posicionaram-se afirmativamente a respeito. A maioria (90%) defendeu uma participação mais ampla da sociedade em trabalhos coordenados pela Prefeitura, para que a própria sociedade colaborasse não só na elaboração, mas também na implementação dos projetos e programas municipais. Além disso, como a administração municipal deve estar a serviço da população, quando esta tiver a oportunidade para contribuir com idéias, sugestões e propostas, haverá mais condições para um plano de trabalho detalhado sobre o que a sociedade demanda. Conforme enfatiza Oliveira (1989), o planejamento em nível local favorece a atuação do poder público local, já que conhece melhor os problemas e a realidade dos cidadãos. A sociedade co-assumiria a responsabilidade na resolução e nas conseqüências do realizado. Além disso, o Plano passa a refletir de forma mais legítima o pensamento geral da coletividade. Conforme um respondente:

"(...) uma participação ampla deixa mais transparente a alocação de recursos necessários à execução das ações. Quando a sociedade participa de tudo o que se faz no município, ela tem o direito de cobrar dos agentes públicos".

Todavia, houve opiniões de que a participação não deveria ser muito ampla, pois, se assim fosse, tornaria inviável a dinâmica do planejamento governamental, pelo risco de faltar eficiência e eficácia no processo devido às dificuldades em organizar e coordenar os trabalhos.

O PMDA de São Bonifácio deu oportunidade a todos os grupos organizados do Município (comunitários, políticos, religiosos e econômicos) para participarem do Plano, por convite formal enviado a todas as famílias, segundo a opinião de 100% dos entrevistados. No entanto, a oportunidade para essa participação mais ampla restringiu-se apenas às etapas das reuniões na Comissão Agropecuária (segunda etapa) e às reuniões nas comunidades (quarta etapa), registrando-se as demandas, sugestões e críticas das comunidades, e na etapa de legitimação do Plano (quinta etapa), quando o documento final foi apresentado. O Plano foi, basicamente, elaborado por técnicos da ACARESC e por integrantes da Comissão Agropecuária de São Bonifácio.

"Nós participamos da discussão do Plano. Foram passados slides, foi debatido, foi lido, foi colocado, foi interrompido. Os três primeiros passos de elaboração não foram feitos via sociedade. Foi feito pela ACARESC e pela prefeitura. Foi a preparação do Plano. Mas nas discussões, o Plano estava sujeito a mudanças" (um respondente).

As causas da não participação dos segmentos sociais em todas as etapas do PMDA foram identificadas em função das estratégias ineficazes dos organizadores do Plano (Prefeitura Municipal e ACARESC) em envolver a comunidade. Outras razões foram elencadas pelos entrevistados, como em Palhoça, e a falta de interesse da população em participar foi a mais opinada, conforme TABELA 16. Tal desinteresse estava relacionado com o baixo nível de escolaridade e de conscientização dos munícipes quanto à importância de sua participação nos encontros comunitários, fato este que não foi equacionado por falta da preparação prévia, já anotada.

Nesta Experiência, dado o conservadorismo agrícola-cultural da população, foi necessária a presença do pároco local para ratificar o convite feito pela Prefeitura, e por segmentos sociais de

algumas comunidades, de forma que os moradores entendessem a importância do evento e se sentissem mais motivados a comparecer nas reuniões.

TABELA 16 - Frequência Relativa da Opinião dos Respondentes Quanto as Razões para a não Participação de certos Segmentos Sociais no PMDA de São Bonifácio

RAZÕES	FREQUÊNCIA RELATIVA
• Desinformação sobre a possibilidade de participar	26%
• Falta de interesse real em participar	52%
• Divergências político-partidárias ou ideológicas	22%
• Ação deliberada do poder municipal para excluir possíveis segmentos opositores	-

Fonte: Entrevistas

Da mesma forma que em Palhoça, os entrevistados reconheceram a importância de dar uma ampla oportunidade para a sociedade participar de planos de governo, porque por meio deles novas idéias, novas informações são apresentadas. No entanto, levantou-se o risco de se cair no assembleísmo, com todo mundo participando reiterada e desnecessariamente, o que dificultaria a organização e a coordenação dos trabalhos, afetando seus resultados.

Cabe salientar que a idéia de participação - da mesma forma que para alguns municípios analisados no Plano do Povo, na Paraíba (Limeira e Souto-Maior, 1992) - restringiu-se, neste Plano, a levantamentos das necessidades e reivindicações dos representantes comunitários presentes nas reuniões, principalmente na etapa dois, Reuniões de Lideranças na Comissão, e na etapa quatro, de Reuniões nas Comunidades. Esse aspecto confirma a distância entre a experiência de planejamento participativo de São Bonifácio e uma participação conquistada em prol de uma cidadania produtiva, conforme apontado por Demo (1991). Este fato levanta a possibilidade de

essa experiência ter sido caracterizada por um mero mecanismo de legitimação de decisões já tomadas, levadas à cooptação dos participantes (Gondim, 1988).

4.3.2.EQÜIDADE

A análise desse critério do perfil participativo foi baseada no pressuposto da existência, ou não, de igualdade de participação entre os integrantes da sociedade e os da administração municipal durante o processo de planejamento dos planos em estudo. Bobbio (1986) entende que a existência de oportunidade de participação num processo decisório coletivo, ao envolver um elevado número de cidadãos e a existência de regras que regulamentam essa oportunidade, não são suficientes para garantir a plena vigência do processo. Segundo o autor, os chamados a decidir devem ser colocados diante de alternativas reais e em condições de poder escolhê-las. Para isso, torna-se necessário garantir-lhes os direitos de liberdade de opinião.

Em Palhoça, verificou-se ter havido igualdade de participação nas etapas em que houve oportunidade de participação do PEP, segundo 95% dos entrevistados e da observação-participante deste pesquisador. Por isso, não houve predominância de um grupo sobre o outro durante as reuniões. Houve, sim, oportunidade suficiente para que todos os presentes fizessem perguntas e falassem abertamente. Este fato foi favorecido pela metodologia aplicada, como a técnica de "tempestade cerebral", por exemplo, e a insistência dos coordenadores para que todos se manifestassem, independentemente de seu nível cultural, escolar, cargo que ocupavam, poder aquisitivo e profissão. Isso ocorreu não somente pelo direito de expressão de cada membro

participante, mas, também, em função do método de votação ponderada utilizado, que dava o mesmo peso à opinião individual de todos. Como lembra um depoente:

"Eu tinha toda liberdade de expor minhas idéias, e estas eram anotadas, consideradas na hora de avaliar e votar. Eu tinha chance de defender o meu ponto de vista, apadrinhar minha idéia e de fato houve um ambiente totalmente democrático".

"Foi feita votação em cima do que as pessoas colocavam. O que era mais importante era priorizado, espelhando as necessidades e demandas dos participantes. Todo mundo colocava lá o que era mais importante e depois era discutida. A partir do consenso do grupo chegava-se num denominador comum acerca de alguma questão em discussão. O relatório final é bem o reflexo desta dinâmica" (um respondente comunitário).

Cabe enfatizar que o conhecimento técnico representa uma compensação às demandas populares, principalmente, as das pessoas das classes baixas, que prescindem de uma visão a longo prazo, prevalecendo nelas as ações imediatistas (Gondim, 1988). Na experiência de Palhoça, o conhecimento de alguns especialistas foi utilizado de forma a orientar as discussões dos assuntos que necessitassem de tais conhecimentos, com vistas a tornar as ações e os projetos mais viáveis do ponto de vista tecnológico, político e social. Todavia, conforme quase unanimidade dos entrevistados (90%) este conhecimento não representou um silenciador das discussões, principalmente entre as pessoas da comunidade. Da mesma forma como no Plano do Povo, na Paraíba, (Limeira e Souto-Maior, 1992) a linguagem utilizada por técnicos e governantes foi bem entendida por todos. Quando um assunto não ficou bem compreendido pediu-se esclarecimentos tanto aos coordenadores, técnicos, como ao grupo em geral, que foram feitos no mesmo instante. Quem não se pronunciou foi porque não quis, pois mesmo os que não eram acostumados a falar em atos dessa natureza foram postos em condições de se pronunciar, por meio da metodologia aplicada que propiciou oportunidade para participação de todos de forma igual. *"Se há diálogo,*

troca de experiências e informações a influência de quem detém o maior conhecimento é normal. No entanto, não chegou ao nível de silenciador das discussões", conforme um entrevistado.

O caso do projeto macrodrenagem para contenção das enchentes no Município recebeu esclarecimento de técnicos presentes nas reuniões, indicando a inviabilidade econômica de um projeto dessa amplitude bancado pela Prefeitura Municipal, por ser muito custoso aos cofres públicos. Por isso, optou-se por um projeto integrado com outros municípios da região, estimando-se um prazo mais longo para sua realização.

Souto-Maior (1989, p. 1567) entende que

"(...) a inserção de conhecimentos técnico-científicos permitem eficiência na utilização de recursos escassos, compatibilização de intervenções setoriais e espaciais e previsão das consequências das alternativas propostas, em termos de efeitos e impactos a curto, médio e longo-prazos".

Em São Bonifácio, mesmo não se tendo constatado a existência de um método explícito para garantir a eficácia da igualdade de participação (as pessoas apenas se posicionavam favoráveis ou contrárias as proposições colocadas), ela existiu, segundo a maioria dos entrevistados (78%), ficando as pessoas à vontade para perguntas, reivindicações e sugestões. Isto foi favorecido em função de as pessoas já se conhecerem, por se tratar de um município pequeno. *"Aqui geralmente o pessoal é unido"*. Essa igualdade foi mais marcante nas discussões das reuniões da Comissão Agropecuária (segunda etapa) e nas reuniões nas Comunidades (quarta etapa). Todavia, a baixa escolaridade das pessoas e a apatia natural a uma participação maior em acontecimentos públicos fez com que muitos participantes se acanhassem, provocando, por isso, uma participação desigual em certos momentos. Outro aspecto a se notar foi o reduzido tamanho dos grupos de discussões nas comunidades, dado os fatores já elencados. Porém, como lembra Olson (1968) se o tamanho

dos grupos for demasiadamente ampliado, seus membros tendem a não visualizar adequadamente a necessidade de sua contribuição para o alcance de seus objetivos comuns.

O uso de técnicas inadequadas para os setores produtivo e preservacionista do meio ambiente na agropecuária local obrigou os técnicos a uma participação mais atuante nos debates e discussões do Plano. Esse fato favoreceu o esclarecimento do que estava sendo feito de errado e o que deveria ser alterado para aumentar o rendimento do agricultor e garantir uma produção mais duradoura e mais harmoniosa com o meio ambiente, o reflorestamento, por exemplo. Dessa forma, mesmo havendo a intenção dos organizadores de garantir certa igualdade nas discussões, prevaleceu o conhecimento técnico dos especialistas, chegando-se a por em segundo plano o saber popular dos agricultores, que, entretanto, aceitavam as sugestões técnicas, somente resistindo naquilo que ia contra seus costumes. Além disso, devido ao uso de formas inadequadas de plantio e trabalho agropecuário, o conhecimento técnico foi privilegiado sobre o saber popular. Por exemplo: o uso de técnicas que causavam compactação do solo representava um risco para a garantia do emprego dos agricultores na lavoura a um prazo mais longo. E se não houvesse a introdução de conhecimentos especializados dificilmente as técnicas utilizadas seriam ser alteradas. Esse fato corrobora o posicionamento de Jaguaribe (1985, p. 32): "se a maioria adota decisões tecnicamente incompetentes, a sociedade reduzirá, correspondentemente, a eficácia de seu relacionamento com a natureza, com outras sociedades ou consigo mesma".

4.3.3.PLURALIDADE

O conceito de pluralidade implica a participação de uma diversidade de segmentos sociais no processo de planejamento e a inserção de seus valores no processo decisório. Na concepção de Bobbio (1986), a democracia advoga a idéia do poder das maiorias, do poder que vem de baixo,

contra o poder das minorias. O pluralismo vem complementar a perspectiva democrática à medida que advoga o poder distribuído, contra o poder único, o monocrático.

Em Palhoça, apesar de ter sido dada a oportunidade de participação a diversos segmentos da sociedade, e de ter sido garantida a igualdade entre todos os presentes, não se constatou a presença de uma grande diversidade de segmentos sociais representativos do Município na dinâmica de planejamento, conforme observação-participante e documentos analisados. Esse fato representou um aspecto impeditivo para que a sociedade se pronunciasse sobre a escolha de decisões a serem tomadas nos aspectos que a afetavam, porque a maioria dos participantes era ligada profissionalmente à Prefeitura Municipal, mesmo mantendo vínculos com os diversos setores da sociedade e de algumas comunidades. Assim, por exemplo, o levantamento de um problema na área habitacional não foi feito por pessoas afetadas diretamente pelo problema, mas foi colocado por representantes do setor de habitação (secretária e assessores dessa área) sensíveis ao problema, como atestado por 65% (13 pessoas) dos respondentes. Outras questões foram levantadas por representantes que às vezes não tinham vínculo com a área atingida. Porém, houve apreciação de todos. Cerca de 90% (18 pessoas) dos entrevistados concordaram que o processo de planejamento estratégico participativo permitiu a inserção dos valores dos segmentos sociais do Município no PEP. Isto mostrou que, mesmo com a ausência de alguns segmentos sociais locais, ou sua presença em número desproporcional - exemplo do número reduzido de representantes de lideranças comunitárias - houve a priorização de questões estratégicas e estratégias de ação que contemplavam os problemas globais de Palhoça.

Pela análise documental, constatou-se a presença das seguintes entidades no PEP: Prefeitura Municipal (Secretaria do Meio Ambiente, Migração e Habitação, Secretaria da Administração, Secretaria de Assuntos Políticos, Secretaria de Obras, Secretaria do Desenvolvimento Social e Comunitário, Secretaria de Finanças, Secretaria da Cultura, Secretaria

da Agricultura, Abastecimento e Pesca, Secretaria da Indústria e Comércio, Secretaria da Saúde e Saneamento, Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda e Planejamento, chefe do CODECON e assessores), entidades sociais (Polícia Militar, Igreja Evangélica Luterana, diretor de colégio, engenheiro eletricista, empresário, ex-prefeito municipal, diretor de jornal). Todavia, com a falta de maior representação de setores importantes da sociedade palhocense, pela falta de critérios de representatividade (analisado no item 4.3.4.), algumas demandas ficaram prejudicadas. Por exemplo, o setor da educação e o de transportes não tiveram maiores condições para exprimir suas necessidades porque não estavam representados em número proporcional a outros segmentos sociais, não obtendo, por conta disso, melhores resultados em suas proposições nos processos de votação ponderada.

"Mesmo não havendo um número tão diversificado de participantes acabou se chegando num resultado que todo mundo sentia como sendo o que a própria sociedade pleiteava. O que era prioritário para a administração do município era calçamento de ruas. Mas no Plano isto não foi definido como prioritário, e sim o meio ambiente, a habitação"
(um respondente).

Em São Bonifácio, a diversidade de segmentos sociais participantes do PMDA e a inserção de seus valores nos projetos e programas decorrentes foi ampla, segundo o posicionamento de 72% (13 pessoas) dos entrevistados. A diversidade dos segmentos sociais envolvidos foi maior se comparada com Palhoça. Isto porque, sendo São Bonifácio um município pequeno, com população reduzida - mesmo estando geograficamente dispersa no meio rural - a informação sobre um evento dessa natureza alcança com rapidez todos os pontos do município. Além do mais, as reuniões realizadas na Comissão Agropecuária^(*) contavam com a presença de membros do Departamento Agropecuário, da Prefeitura e outros segmentos locais.

(*) Ver integrantes da Comissão Agropecuária no item 4.1.2.

Os momentos do processo de planejamento que se configuraram como etapas facilitadoras para a inserção dos valores da sociedade no Plano foi o das reuniões com lideranças na Comissão Agropecuária (participação indireta da sociedade) e reuniões nas comunidades (participação direta da sociedade). Foram levantadas as demandas e necessidades dos segmentos sociais que fossem incluídas nos propósitos do Plano. Na etapa dos seminários de líderes municipais e elaboração da proposta do Plano, houve uma presença mais destacada do corpo técnico da ACARESC e da Prefeitura Municipal. Da mesma forma, como apresentado por Souto-Maior (1989) no Plano do Povo na Paraíba, em São Bonifácio a pluralidade se caracterizou tanto pela diversidade de setores sociais (agricultores, funcionários públicos, técnicos da ACARESC, entidades sociais, comércio e indústria), como pela variada origem dos lugares de moradia (parte alta, parte baixa do município e a Sede).

Levando-se em conta que a composição dos participantes do PMDA foi mais diversificada que a do PEP em Palhoça, pode ter havido maiores condições para que os valores dos segmentos afetados pelos problemas originadores das ações priorizadas fossem apresentados pelos próprios segmentos (principalmente na etapa de reuniões nas comunidades) afetados. Todavia, como o Plano já veio pronto para discussão junto com as comunidades, e dadas as características já levantadas do conservadorismo agrícola-cultural, falta do costume de participar e a falta de aplicação de um instrumento metodológico garantidor de discussões mais igualitárias entre os participantes mais acanhados, levantam-se dúvidas se houve a inserção da maioria dos valores da sociedade por seus próprios representantes, por meio de um canal institucionalizado de participação comunitária. "Quando a grande maioria participa é apenas para dizer amém, pois sempre concordam com tudo", segundo um entrevistado. Constatou-se, porém, que sugestões, até minimalistas como a marca de equipamentos agrícolas mais rentáveis, forem feitas por agricultores à Prefeitura e aceitas pelos técnicos.

Cabe notar que segundo as entrevistas, muitas das proposições sócio-ambientais do Plano, principalmente no que diziam respeito às leis do IBAMA - proibição da exploração da madeira em áreas de aclive acentuado (45º) -, advieram da própria sociedade em conjunto com os técnicos. A opção pelo reflorestamento foi consenso de todos, diante da problemática ambiental, regulada pelas leis federais.

4.3.4. REPRESENTATIVIDADE

À medida que uma organização cresce e se torna mais complexa, a participação de seus membros nas decisões fica mais difícil, exigindo o estabelecimento de mecanismos de delegação e representação. Segundo Jaguaribe (1985, p. 29),

"(...) a democracia dos direitos individuais é melhor preservada pelo exercício delegado do poder popular, via representação do que por seu exercício direto. Isto é explicado pela crescente extensão territorial e populacional do Estado moderno e a crescente complexidade de sua administração".

Esse critério do perfil participativo foi verificado, num primeiro momento, a partir da análise documental das listas de presença, atas de reuniões e relatórios oficiais dos planos municipais. Num segundo momento, foi buscado verificar, pelas entrevistas realizadas, se a representação dos participantes dos planos em relação às entidades de origem era uma representação de fato ou de direito. Em outros termos, se estavam, ou não, legitimados pela organização de origem para representá-la.

No PEP 70% (14 pessoas) dos entrevistados afirmaram que receberam delegação informal das entidades de origem. Isto mostra que houve a preocupação de representar de fato sua entidade, mesmo não tendo havido uma legitimação formal dos participantes. Ainda mais, a metodologia não previu esse procedimento. Souto-Maior (1991, p. 1568) identificou em pesquisa que

"(...) em alguns encontros municipais na Paraíba muitas pessoas que apareceram nas listas de presença, como representantes de instituições de ensino superior, não tinham delegação para representar nem a direção da instituição, nem seus professores, funcionários, ou alunos. O que aparece na lista como representação, na verdade indica apenas a entidade de origem".

Outro aspecto notado é que não houve critérios definidos para determinar o número de pessoas que poderia participar com direito a voz e voto em nome de uma única instituição. Este fato foi prejudicial, pois, em Palhoça, o número de servidores da Prefeitura que não tinha vínculo com a comunidade(*) era muito maior (60%, aproximadamente) que a soma dos outros grupos, vindo, de certa forma, a tender para os interesses da máquina do executivo. O mesmo ocorreu em alguns municípios paraibanos no estudo de Souto-Maior (1989 e 1991).

O Município de São Bonifácio, está dividido em comunidades, cujos líderes comunitários as representavam nos mais diversos assuntos, inclusive no próprio PMDA. A Comissão Agropecuária de São Bonifácio, composta por diversos segmentos comunitários locais, tornou-se um aparato institucional favorável a uma maior representação da sociedade local no PMDA, corroborado por 95% (17 pessoas) da amostra de entrevistados. Todavia, não se registrou nenhum mecanismo de representação proporcional dos participantes em relação ao peso que sua entidade ou comunidade de origem representava na sociedade local. No tocante à legalidade da representação dos participantes, pôde-se constatar que, dado o tamanho dos grupos sociais locais, houve mais facilidades, do que em Palhoça, para se ter representantes legitimamente escolhidos por seus respectivos grupos, não obstante não ter havido um esforço metodológico neste sentido por parte dos coordenadores do Plano.

(*) Entende-se como não sendo membro atuante de alguma associação comunitária.

4.3.5. RESPONSABILIDADE

Gondim e Souto-Maior (1990) entendem que a responsabilidade assumida pela participação nas decisões representa a obrigação do indivíduo de responder por um ato próprio ou em nome de outrem perante a sociedade, pelos efeitos e impactos das ações implementadas. À medida que a população participa de um processo de planejamento governamental, a responsabilidade pelos acertos e erros é compartilhada por todos aqueles que dele participaram.

Em Palhoça, segundo o relatório PEP, verificou-se que a responsabilização para o acompanhamento das ações ficou, em sua maioria, a cargo de pessoas, e não de instituições. O responsável contava com um colaborador escolhido no final do evento, com prazo estipulado para tomar providências. Esse fato foi confirmado por 75% dos entrevistados (15 pessoas). Porém, constataram-se dúvidas quanto à efetiva atuação dos responsáveis pelas ações, uma vez que 15% dos entrevistados não tinham certeza da tomada das providências. Pela pesquisa de campo nota-se que algumas das ações priorizadas a curto prazo, principalmente em relação a problemas sócio-ambientais, foram acompanhadas pelos seus responsáveis, quando esses tinham envolvimento profissional com a área relacionada com aquela ação. É o caso de pessoas da Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração de Palhoça, que ficaram responsáveis pela maioria das ações que contemplavam problemas dessa área. Por outro lado, quando a responsabilização ficou restrita a membros da sociedade, sem vínculo institucional com alguma organização pública, constataram-se empecilhos de todas as formas: falta de tempo, falta de conhecimento de como estava o andamento da Comissão de Acompanhamento, falta de colaboração de outros órgãos do governo e da sociedade para levantamento de informações, falta de tempo disponível para tomar as providências, falta de condições materiais, operacionais, técnicas, de apoio institucional da Prefeitura. Conforme um depoimento: *"Foi feito um documento com responsabilidade para cada representante*

presente diante das ações. No entanto, não foi definido como seria feito, apenas quando e por quem".

Em São Bonifácio, ao contrário do PEP Palhoça, constatou-se que não houve uma responsabilização formal dos participantes para as ações priorizadas pelo Plano. Esse fato pôde ser observado pelo relatório PMDA, que atribuiu responsabilidade quase exclusiva à Prefeitura Municipal, a órgãos estaduais - ACARESC, CIDASC, SAAI - e à Comissão Agropecuária, com as respectivas metas a serem alcançadas em prazos definidos. Como declarou um técnico da ACARESC à época do Plano: *"a responsabilidade da sociedade era repassada via Comissão Agropecuária, integrada pelos representantes das comunidades, por ser ela uma comissão atuante."*

Porém, o conservadorismo agrícola-cultural local, resistente a estilos de gestão com participação social, o paternalismo muito forte do poder público local e a inexistência de metodologia de gestão que facilitasse tal propósito fizeram com que se concentrasse, de fato, apenas nos órgãos públicos a responsabilidade para a implementação e a avaliação do planejamento, conforme atestam os próprios entrevistados e os documentos do PMDA. Para 72% deles não houve uma responsabilização formal ou informal dos participantes do Plano. Segundo Gondim (1989), para que haja uma co-responsabilidade da sociedade pelos acertos e erros na formulação e implementação de um plano, é necessário que a participação não tenha sido "um mero mecanismo de legitimação de decisões já tomadas,... tampouco deve limitar-se a consultas para a identificação de necessidades, ou a criação de canais para expressar demandas e reivindicações".

4.4. CONGRUÊNCIAS ENTRE AS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DAS EXPERIÊNCIAS PEP E PMDA, COM ALGUNS CONDICIONANTES DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

Este item da pesquisa procurou apresentar as congruências entre as inovações ocorridas nas experiências do planejamento municipal em estudo, com certos condicionantes (Sachs, 1986a) do planejamento do desenvolvimento municipal sustentado. De forma complementar, apresenta a convergência entre algumas ações implementadas pelos planos e certas dimensões de sustentabilidade (Sachs, 1993).

Os CONDICIONANTES, já embasados teoricamente na pesquisa, foram analisados a partir da avaliação do perfil estratégico e participativo dos planos municipais nos itens 4.2 e 4.3, respectivamente. Considerou-se, conforme Sachs (1986a):

1. "envolvimento dos cidadãos no processo de planejamento para que as próprias pessoas interessadas possam identificar suas necessidades, transmitir seu saber popular e decidir sobre usos alternativos de recursos e distribuição de ganhos, como um sujeito ativo do processo decisório".

PEP

- O histórico do Município foi levantado de forma participativa pelos presentes nas reuniões de planejamento (workshop), identificando as características sócio-ambientais, culturais, econômicas, políticas etc, de Palhoça, em três momentos diferentes: em seu passado e presente, e as possíveis perspectivas futuras do Município.

- Da mesma forma, o conjunto de leis, normas e regras pertinentes ao Município, e que não poderiam ser transgredidas sob pena de inviabilizar as estratégias da ação delineadas, foram priorizadas pelo conjunto de participantes em etapa específica do processo.

- O ideal a ser alcançado pelo Município foi definido pela Missão de Palhoça, a partir de discussões e do consenso entre os presentes.

-De forma participativa e organizada, os integrantes do processo de planejamento, procurando reverter a política municipal de apenas asfaltar ruas e construir praças, definiram questões estratégicas a serem atacadas no tocante à aceleração da imigração, ao aumento das receitas municipais, à destruição do meio ambiente e à grave situação do saneamento básico.

-Houve oportunidade efetiva de participação da sociedade e suas representações em todas as etapas do processo de planejamento.

-Foram utilizadas técnicas para garantir uma participação mais efetiva e democrática dos representantes de segmentos sociais participantes, como, por exemplo, a votação ponderada sobre o grau de importância dos pontos discutidos na dinâmica, e não nas diferenças de natureza social, política e econômica dos participantes.

-As necessidades e demandas de uma diversidade de segmentos sociais locais foram priorizadas pelo grupo participante do PEP mesmo em áreas cujos representantes muitas vezes não estavam presentes, como, por exemplo, pescadores, associações comunitárias, clubes de diretores lojistas, profissionais liberais etc.

-O conhecimento técnico não chegou a silenciar o saber popular ou de segmentos sociais menos organizados, mas apenas orientou o teor das discussões, como foi o caso do Projeto Macrodrenagem, transferido para ações a médio e longo prazos, devido às limitações dos recursos orçamentários da Prefeitura.

-Todavia, não se verificou pluralidade e diversidade de segmentos sociais no processo de elaboração do Plano, pois predominaram pessoas com vínculos com a Prefeitura Municipal.

-A legitimidade dos representantes dos segmentos sociais no processo ficou restrita aos funcionários e secretários da Prefeitura Municipal. Em relação a outros segmentos, como escolas, igreja, comércio, indústria etc, não se verificou uma representação formalmente delegada pela instituição de origem. Todavia, algumas exceções foram constatadas como o caso da Polícia Militar de Palhoça.

-A responsabilização pelas ações priorizadas pelos planos ficou a cargo de pessoas que tinham afinidade com área de atuação e não de instituições. Este fato permitiu que os responsáveis

fossem cobrados pessoalmente - através da Comissão Especial de Acompanhamento - sobre a situação das ações pelas quais ficaram responsáveis.

-Foi criada uma Comissão Especial de Acompanhamento do Plano, cuja pluralidade de segmentos sociais constitutivos foi maior que o próprio PEP, sendo a diversidade de participantes um dos pontos de destaque da Comissão, em obediência a seu Regimento Interno (em ANEXO).

PMDA

-As necessidades e reivindicações das comunidades foram levadas em consideração no PMDA e processadas de forma indireta nas reuniões de lideranças comunitárias na Comissão Agropecuária (2a. etapa), e pela atuação dos vereadores. De forma direta, nas reuniões nas comunidades (4a. etapa) junto aos produtores rurais e lavradores. Foram as duas etapas de oportunidade efetiva para participação dos segmentos comunitários.

-O conhecimento técnico silenciou o saber popular devido ao baixo nível de escolaridade da população local, ao conservadorismo cultural, apático à participação em eventos dessa natureza e à não utilização de técnicas de grupo facilitadoras do envolvimento social.

-Na definição dos objetivos e das metas do Plano, e na confecção de seu esboço geral, não se constatou uma oportunidade efetiva e espaço para a participação da diversidade dos segmentos sociais. A comunidade e seus representantes legitimaram o que já havia sido decidido (Gondim, 1988). Todavia, tais objetivos e o esboço geral do Plano foram produto do levantamento das reivindicações comunitárias.

-Em sua maioria, os representantes dos segmentos sociais participantes do Plano eram legítimos, dado o tamanho reduzido dos grupos sociais locais, e das comunidades, havendo, por isso, maiores facilidades para que os representantes fossem escolhidos por suas bases.

-Não houve uma responsabilização dos segmentos comunitários para acompanhamento das estratégias de ação priorizadas pelo PMDA. Tais atributos ficaram exclusivamente a cargo das instituições públicas (ACARESC e Prefeitura Municipal).

-As avaliações do Plano foram feitas nos anos de 1990, 1991 e 1992. No primeiro ano, houve maior diversidade de segmentos sociais participantes, por estar ainda presente no Município um de seus principais mentores e animadores, o técnico da ACARESC Nésio Fernandes de Medeiros. Nos anos de 1991 e 1992 as avaliações foram feitas por um grupo de técnicos do Departamento Agropecuário, no então criado Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário.

2. *"Concepção de novos arranjos institucionais, baseados em estruturas desburocratizadas, descentralizadas e integradas entre órgãos públicos, organizações privadas e organizações não-governamentais".*

PEP

A presença de entidades como Prefeitura Municipal, UFSC, e de poucos segmentos sociais e comunitários no processo de elaboração e implementação do Plano, como visto na análise do perfil estratégico e participativo de gestão, aponta a existência de um arranjo institucional relacionado ao Plano com pouca diversidade e pluralidade de segmentos sociais, pouco propenso a uma descentralização administrativa efetiva desde a Prefeitura à coletividade. A ausência da Associação Palhocense de Entidades Comunitárias (APEC) e da Câmara de Vereadores, por razões já discutidas, atestam tal assertiva. Todavia, houve maior autonomia e fortalecimento das secretarias municipais a partir do PEP, permitindo trabalhos de gestão independentes, porém integrados, para cada uma delas. Isto pôde ser observado pelos trabalhos da gestão administrativa que certas secretarias municipais passaram a desenvolver em suas pastas, a partir de julho de 1993. A Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração, a Secretaria da Cultura e a Secretaria da Agricultura realizaram um planejamento estratégico e participativo setorial. Porém, seguiram as diretrizes delineadas pelo PEP de forma a evitar superposições, paralelismos e desperdícios.

O tipo de arranjo institucional do PEP, na concepção de Prates e Andrade (1985), foi incorporativo induzido, uma vez que a Prefeitura Municipal tomou todas as iniciativas para a realização da dinâmica do planejamento, em conjunto com a UFSC. A participação dos segmentos sociais não foi de forma espontânea, já que muitos deles foram convocados para participar do processo de planejamento por terem alguma ligação com a Prefeitura Municipal. Um arranjo desse tipo não é comum, entretanto, quando se trata de municípios com predominância de população urbana, como é o caso de Palhoça. Isto porque em tais municípios, tendem a prevalecer as

organizações sociais e comunitárias fortes, ativas e politizadas, segundo Prates e Andrade (1985), sendo, por isso, mais propensas a iniciativas espontâneas de participação e envolvimento em projetos desenvolvimentistas na área pública. Em razão disso, observou-se a iniciativa das secretarias municipais de realizar novos processos de planejamento em suas pastas. A autonomia de certas associações de moradores e de bairros no tocante à política habitacional do município e o trabalho comunitário dos cultivadores de mexilhões apontam para uma tendência forte a um arranjo mais autônomo, com participação mais espontânea dos grupos sociais locais.

Por esta razão, não se pode afirmar que as organizações sociais e comunitárias de Palhoça sejam despolitizadas e não conscientizadas, mas sim, que, talvez, a sua ausência tenha sido causada pelo curto hiato temporal entre o surgimento da idéia de se realizar o Plano e o início dos trabalhos de planejamento. Pois, além disso, não houve condições para uma mobilização mais ampla das organizações locais, devido à falta de mecanismos adequados de divulgação, esclarecimentos e amadurecimento da idéia do planejamento estratégico "pelos quatro cantos de Palhoça".

Os principais mentores do Plano basearam-se nas figuras do Secretário de Administração do Município, o advogado Nereu Ghizone, com o total apoio do Prefeito Municipal, Sr. Reinaldo Weingartner, cujas metas administrativas eram de descentralizar a administração de Palhoça, principalmente no âmbito das secretarias e dos órgãos municipais, como o Conselho de Defesa do Consumidor (CODECON), por exemplo. Pela Universidade Federal de Santa Catarina destacaram-se os professores Joel Souto-Maior Filho - coordenador dos trabalhos - e Daniel Silva (respectivamente dos cursos de Administração e de Engenharia Sanitária), acompanhados da equipe dos alunos do curso de Pós-Graduação em Administração dessa Universidade. Havia a proposta de aplicar naquele Município a abordagem de Planejamento Estratégico Participativo em Municípios, fruto de uma linha de pesquisa no Curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC.

PMDA

Constatou-se, com o estudo, que o Plano tinha sido concebido a partir de um arranjo institucional estabelecido no Município, representado, basicamente, pela Comissão Agropecuária de São Bonifácio. Criada em 1979, com a instalação do Escritório Local da Associação de Crédito Rural do Estado de Santa Catarina (ACARESC), ela era composta por 12 lideranças comunitárias (conselheiros), que representavam os interesses e necessidades dos moradores de suas respectivas comunidades de origem. Ademais, outras entidades sociais locais e extralocais, como Clube de Mães, Clube 4S (jovens agricultores), Sindicato Rural, Coordenadoria de Ensino, Exatoria Estadual, Cooperativa Agrícola, Banco do Brasil, Banco do Estado de Santa Catarina, compunham a Comissão Agropecuária. Ela mantinha um contato permanente com outros órgãos e instituições municipais, como o Departamento Agropecuário, Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores, de forma a favorecer um processo decisório mais integrado e abrangente. Em novembro de 1991 a Comissão Agropecuária foi transformada em Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, cujas atribuições eram planejar, programar, organizar e ajudar na execução das atividades relacionadas com a agropecuária. Buscava priorizar e integrar ações que otimizassem o uso dos recursos financeiros, naturais, materiais e humanos. Observou-se que, seguindo tais atribuições, o Plano conseguira unificar as diretrizes de ação para o setor agropecuário do Município, dos diversos órgãos locais e extralocais (Prefeitura Municipal, Departamento Agropecuário, Escritório Municipal da ACARESC, produtores) ligados à agropecuária de São Bonifácio. Como exemplo, cite-se o Projeto Conservação Geral do Solo e da Água, Projeto Produção Florestal e Projeto Incentivo à Agroindústrias, analisados nesta pesquisa, e outros, também identificados, como o da Bacia Leiteira, o da Inseminação Artificial, o do Incentivo ao

Turismo e o da Patrulha Agrícola, que passaram a ser atacados por todos como sendo de interesse exclusivo do Município.

Identificou-se a existência do Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente (CONDEMA), criado em 20/07/89 pela Lei no. 525/89, cujas finalidades principais eram "estudar, definir e propor normas e procedimentos, visando à proteção do meio ambiente do Município, e promover e colaborar na execução de programas intersetoriais de proteção da flora, da fauna e dos recursos naturais indispensáveis à sobrevivência do homem". Essa entidade, vinculada à Prefeitura Municipal de São Bonifácio, não foi atuante no período analisado, sendo que as ações dessa área foram apenas iniciativas isoladas de membros da Comissão Agropecuária.

Conforme observado, a descentralização administrativa e a participação democrática, principalmente dos representantes comunitários, eram prioridades daquela Comissão Agropecuária, principalmente na gestão Dimas Espíndola (89/92), quando o Plano Agropecuário tomou corpo. O arranjo estabelecido pela Comissão Agropecuária permitiu um melhor processamento das demandas de uma diversidade de segmentos sociais, principalmente das comunidades rurais. O Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário apontava a necessidade de representação dos produtores rurais, juntamente com as entidades de produtores e de trabalhadores rurais em número proporcional não inferior a 50% mais um do total dos membros. Tal atribuição atesta a proposta descentralizadora do Arranjo Institucional constituído em São Bonifácio no período de elaboração e implementação do Plano Agropecuário. Todavia, o tipo de arranjo identificado nessa experiência aproximou-se do modelo incorporativo induzido, de iniciativa total do Governo Municipal e suas instituições, explicado pelas características de passividade, despolitização e falta de conscientização dos moradores para práticas inovadoras na gestão pública participativa.

O grupo de mentores do PMDA, considerados seus legítimos animadores sociais, baseou-se, principalmente, no prefeito eleito para a gestão 89/92, o médico Dimas Espíndola, cuja plataforma de governo era inovar administrativamente em direção a uma gestão mais democrática e descentralizada e, também, preocupada com os problemas relacionados ao meio ambiente do Município. O técnico local da ACARESC (hoje presidente do CEASA/SC), Nésio Fernandes de Medeiros, que procurou incorporar na dinâmica de planejamento os conhecimentos adquiridos num curso preparatório de planejamento agropecuário da ACARESC, o Pré-Serviço (aproximadamente 60 dias de estudos sobre planejamento agropecuário). E o Pároco Local Padre Sebastião ..., que teve o papel estratégico de animador junto às comunidades para despertá-las quanto à importância no envolvimento de todos naquele Planejamento.

Das DIMENSÕES DE SUSTENTABILIDADE, já apresentadas no item 2.2.3 da base teórica, foram escolhidas aquelas mais pertinentes para análise das estratégias de ação priorizadas pelos planos municipais e implementadas até março de 1994.

No PEP, as ações de curto prazo, programadas para o ano de 1993, foram implementadas parcialmente, segundo investigação realizada. Alguns obstáculos dificultaram sua prática, como: falta de vontade política de alguns segmentos do governo municipal, falta de mobilização da sociedade e suas entidades, falta de recursos financeiros materiais e humanos, falta de pessoal técnico qualificado nas áreas, falta de habilidade técnica e política dos responsáveis pelo acompanhamento das ações priorizadas pelo Plano.

Seguem-se algumas destas ações:

1) ADEQUAR A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL A UMA ATUAÇÃO MAIS EFETIVA QUANTO A SANEAMENTO BÁSICO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE.

. Responsável: Secretário da Saúde

. Prazo 1 mês

Estratégias:

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 com saneamento básico, saúde e meio ambiente, revisando, se necessário, a Lei da Estrutura Administrativa Municipal e identificando e aperfeiçoando os mecanismos de ação integrada existentes entre os órgãos.

Houve maior fortalecimento da Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração pela concessão de recursos materiais (equipamentos em geral), humanos (aumento do quadro de pessoal) e financeiros, havendo prioridade àquela secretaria na alocação dos recursos extraorçamentários. Estes resultados preliminares coadunam-se com "o esforço de transformação no qual a direção dos investimentos (...) e a mudança institucional se harmonizam a fim de atender as necessidades humanas" (Nosso Futuro Comum, 1991, p.49).

Em relação à estratégia a) essa Secretaria apresentou proposta de trabalho em julho de 1993, cujas prioridades, na área do meio-ambiente, foram:

1. Programa de Pesquisa e Educação Ambiental;
2. Programa de Controle da Poluição;
3. Demarcação e regularização da ocupação dos mangues;
4. Arborização e recuperação de áreas públicas;
5. Controle da ocupação das praias;
6. Reciclagem do lixo nas praias;
7. Criação do Conselho do Meio Ambiente;
8. Cursos de Formação;

Segundo consta no relatório de atividades desenvolvidas da Secretaria do Meio Ambiente, tem-se:

1. Levantamento das áreas de mangues e dunas já ocupadas:
 - . assinatura de convênio com órgãos federais e estaduais para demarcação das áreas de mangues e dunas;
2. Criação do Parque Ecológico Municipal;
3. Projeto de coleta seletiva e reciclagem do lixo:

- . elaboração de projeto em conjunto com a UFSC;
- . reuniões com as comunidades envolvidas;

As estratégias de ações definidas para o ano de 1994 por esta Secretaria priorizaram algumas linhas de ação já delineadas em 93, com base no relatório PEP 1993 e como resultado de nova experiência de planejamento estratégico participativo voltado exclusivamente para a área de atuação da Secretaria.

Quanto à estratégia b), constatou-se que houve esforço para reestruturação da máquina administrativa municipal em relação a todas secretarias e órgãos municipais, não se atendo apenas às áreas da saúde, saneamento e meio ambiente. Foi criada a Comissão Especial de Reestruturação Administrativa e de Revisão do Plano de Cargos e Salários, pela portaria no.270/93, de 21/12/93. Segundo o documento analisado, o escopo principal daquela Comissão era reorganizar a estrutura administrativa da Prefeitura e, também, reavaliar o Plano de Cargos e Salários já existente. Além disso, procurou dinamizar um maior entrosamento entre as Secretarias e mesmo entre os diversos setores da Prefeitura, por modificações no setor de recepção e informações, objetivando maior eficiência e funcionalidade. Cabe notar que o documento que criou tal Comissão, estabeleceu suas ações como sendo integradas nas diretrizes do Plano de Governo e de Desenvolvimento Estratégico, ou seja, o PEP.

2) DIAGNOSTICAR A REALIDADE DAS COMUNIDADES EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS DO SANEAMENTO BÁSICO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE, DESENVOLVENDO CAMPANHAS DE ESCLARECIMENTO À POPULAÇÃO.

. Responsável: Secretária do Meio Ambiente, Habitação e Imigração

. Prazo: 1 mês (junho/93)

Estratégia:

a) elaborar Programa Municipal de Educação Ambiental e Sanitária, visando conscientizar as 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) e o treinamento de pessoas para atuar como agentes junto às comunidades.

b) Utilizar meios de comunicação e realizar reuniões com as comunidades para maior conscientização dos problemas.

Em relação à estratégia a), constatou-se que foi elaborado e enviado à Fundação Banco do Brasil o Projeto sobre "Educação Ambiental e Exercício da Cidadania", datado de fevereiro de 1994. O objetivo desse projeto era promover o conhecimento e respeito do meio ambiente; demonstrar a importância dos recursos naturais e a necessidade de sua recuperação e/ou preservação; incentivar a mobilização da comunidade no sentido de atuar na preservação e no uso adequado dos recursos naturais; discutir a importância do ambiente para a saúde e o bem-estar das pessoas; incentivar o exercício da cidadania pela participação nas decisões e ações concernentes à melhoria das condições de habitação, e à preservação e recuperação do meio ambiente. Entretanto, devido à inclusão de novos dispositivos normativos nos projetos a serem aprovados por aquela

Fundação, esse projeto teve que ser alterado para cumprir as novas exigências para liberação de recursos, razão pela qual ainda não se havia se concretizado até março de 1994. Observaram-se os esforços empreendidos para traçar um Plano de Educação Ambiental, em escolas, em áreas urbanas e rurais, em conjunto com as Secretarias Municipais da Educação e da Agricultura.

Conforme apontam os objetivos deste projeto, a dimensão ecológica é atendida à medida que busca promover o conhecimento do meio ambiente, com vistas a sua valorização e respeito por parte da população, demonstrando a importância dos recursos naturais e a necessidade de sua recuperação e/ou preservação. Quanto à *dimensão política*, reporta-se à mobilização da comunidade, incentivando o exercício da cidadania pela participação nas decisões desta área. E à *dimensão social* está presente no propósito do referido Projeto para conscientizar a população quanto à importância das medidas preventivas do meio ambiente para a preservação da saúde e o bem-estar das pessoas.

3) REDEFINIR OS CRITÉRIOS DE EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS E SETOR DE SERVIÇOS.

. Responsável: Secretário de Administração

. Prazo: imediato

Constatou-se que, com a municipalização da vigilância sanitária no Município pela institucionalização do CODECON (Conselho de Defesa do Consumidor), houve grande melhora na fiscalização de estabelecimentos comerciais no tocante às condições de higiene e de funcionamento. Deu-se grande ênfase à emissão de alvarás sanitários, de registro de firma e de funcionamento. Este

fato proporcionou grande aumento no número de estabelecimentos cadastrados, que passaram de 17, antes de 1993, para 1080, até março/94 (antes de maio de 93, mais de 95% dos estabelecimentos não possuíam alvará de funcionamento; após a ação do CODECON, 90% passou a ter alvará sanitário e de funcionamento), segundo dados do CODECON de Palhoça.

Esta atuação favoreceu uma ação integrada entre diversas áreas, pois, ao mesmo tempo em que aumentou a receita por novos cadastramentos - coibição da prática da sonegação -, houve o favorecimento para uma ação preventiva na área de saúde pública, ao garantirem-se melhores condições higiênicas dos produtos a serem consumidos. Isto significa aumentar a receita do Município e melhorar a qualidade de vida da população.

Reportando-se às dimensões de sustentabilidade (Sachs, 1993), tais resultados apontam para uma *viabilidade econômica* ("uso de mecanismos produtivos economicamente viáveis"), uma vez que aumentou a receita do Município, com a expansão do cadastramento de estabelecimentos em funcionamento; uma *viabilidade social*, pela melhoria das condições higiênicas dos produtos vendidos nos estabelecimentos cadastrados, "garantindo a satisfação de necessidades humanas fundamentais da população em termos de saúde preventiva".

4) 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.

. Responsável: Secretária do Meio Ambiente, Habitação e Imigração

. Prazo: imediato

A Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração apresentou *proposta de trabalho* em julho de 1993, cuja prioridade na área de habitação foi:

1. Levantamento da situação habitacional do Município;
2. Levantamento das áreas disponíveis para assentamentos e das fontes de recursos para implementação de projetos;
3. Remoção das populações que estão sobre valas e nas margens de rios;
4. Urbanização e legalização das áreas ocupadas;
5. Recuperação e melhoria das casas das áreas urbanizadas e de outras populações carentes;
6. Criação do Conselho Municipal de Habitação;
7. Programa de loteamentos e casas populares;
8. Criação de um Banco Municipal de Materiais de Construção;

Segundo Relatório de *atividades desenvolvidas* na área de habitação desta Secretaria, registrou-se:

1. Levantamento da situação habitacional do município:
 - . no. de áreas ocupadas pela população de baixa renda, em situação de favela: 20
 - . no. de famílias cadastradas que vivem em situação precária de moradia: 1335

2. Famílias que foram removidas das valas e margens de rios para as casas da COHAB: aproximadamente 100 famílias

3. Trabalhos de urbanização nas áreas ocupadas:

. demarcação das ruas e lotes; ampliação de rede hidráulica (CASAN) e projeto de ampliação de energia elétrica (CELESC); preparação de novas áreas para remover famílias assentadas em áreas impróprias; contenção de ocupação de áreas verdes restantes; construção de caixas para lixo; limpeza de áreas desocupadas; retiradas de especuladores. Exemplos: Loteamento Dona Júlia: área de mangue, ocupada por 41 famílias residentes no local há cinco anos, a maioria procedente do interior do estado: contenção da ocupação através de projeto feito junto com os moradores para remanejamento das casas no próprio local. Bairros como Terra Fraca, Caminho Novo, Passa Vinte, Ponto Imaruim etc, foram também objeto desta ação.

4. Implantação de loteamento popular:

. Criação de Comissão de Moradores para a elaboração de projeto e acompanhamento das famílias;

. Reunião mensal nos bairros com as famílias pré-selecionadas;

. Levantamento e definição da área para loteamento.

Conforme observado, teve início no Município o levantamento de áreas de ocupação indevidas (assentamentos humanos) existentes, pela Secretaria do Meio Ambiente. Foram convocados os moradores para reuniões, levantando-se os problemas de cada área e propondo soluções. Ao final de cada assembléia de moradores, elegia-se uma comissão que iria manter contato com a Secretaria e outros setores da administração municipal para resolver os problemas. Cada comissão ficou encarregada de fazer um cadastramento das famílias e levantar a situação de

sua área. Nas assembléias eram delineadas as áreas onde as famílias viviam, verificando se eram áreas de ocupação permanente ou de remoção. Ao mesmo tempo em que as assembléias eram realizadas, continuava-se o processo de cadastramento na Secretaria para que as pessoas, em seu próprio bairro, pudessem conter a ocupação e encaminhar migrantes para outras alternativas que não a invasão de áreas sensíveis a assentamentos humanos, como os mangues e dunas. Quando se realizaram efetivamente as reuniões em cada comissão de moradores, começou-se a se desenvolver novo trabalho de forma a integrar todas as comissões, para que pudessem dar encaminhamento aos problemas e buscar soluções de uma forma mais abrangente, não somente em seu bairro, avaliando o Município como um todo. Quando todas as áreas já estavam integradas, começaram-se a realizar os encontros das comissões das áreas a serem urbanizadas. Após esse trabalho, qualquer decisão quanto à venda ou troca de lotes ou assentamento de novas moradias era discutida pelas comissões em conjunto, numa assembléia de moradores, com autonomia para decidir e comunicar a decisão à Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração.

Este processo de discussão sobre assuntos de ocupação de áreas pelos próprios moradores fez com que eles se empenhassem em discutir como seria a área em que iriam morar, o que fazer com os problemas com lixo, luz, água, rua; como seria a construção de casas, as relações com a vizinhança, os serviços e equipamentos comunitários. Tal trabalho coaduna-se com a dimensão de sustentabilidade espacial, política e social. A primeira, que *"prioriza empreendimentos espacialmente equilibrados com melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos, sem destruir os ecossistemas frágeis"* (Sachs, 1993) foi identificada quando houve uma reversão da invasão de áreas impróprias para assentamentos humanos, como é o caso das áreas de dunas e mangues. As ações empreendidas permitiram que os migrantes chegados ao Município fossem conscientizados pelos próprios moradores e suas associações dos riscos que traziam os assentamentos impróprios (causadores das enchentes, por exemplo). Os mecanismos utilizados para este trabalho foram baseados numa ação conjunta do poder público (Secretaria do Meio-ambiente)

e da própria comunidade pelas comissões de moradores de bairros. Este é um aspecto da *dimensão política* enfatizada por Sachs (1993) através da participação comunitária, "*quando faz valer o poder de auto-regulação descentralizada, buscando a solução de problemas técnicos e econômicos controláveis pela comunidade, através de seus próprios valores e interesses*". Quanto à *dimensão social*, esta ação contempla a satisfação de necessidades humanas fundamentais como é a habitação.

No PMDA as estratégias de ação priorizadas no Plano, e traduzidas em Programas e Projetos de ação, foram parcialmente implementadas no triênio 90, 91 e 92, destacando-se algumas dificuldades que persistem: acesso rodoviário precário ao Município, como a SC 431; conservadorismo agrícola-cultural da população e falta de participação permanente nas ações governamentais; falta de recursos suficientes.

Conforme um representante comunitário: "*tempos atrás não tínhamos plantação de eucaliptos, hoje temos. Não tínhamos agroindústrias no município, hoje temos duas. Adubação verde e reflorestamento têm sido usadas com bastante intensidade*".

Dentre algumas ações priorizadas no PMDA e implementadas até março de 1994, seguem:

1. Adubação verde: é a prática de cultivar e incorporar ao solo massa vegetal não decomposta, com a finalidade de preservar e melhorar sua fertilidade e, conseqüentemente, a produtividade das culturas. Proporciona melhorias nas características físicas, químicas e biológicas do solo a médio e a longo prazos. Favorece a diminuição do uso de agrotóxicos; (Plano Diretor de Solos, Souza Cruz, 1994).

2. Reflorestamento: obrigação por lei municipal, com incentivos como a diminuição da taxa de cobrança do uso do trator da Prefeitura para quem plantasse mudas de pinus e eucaliptos (Decreto Municipal no.498/91, em ANEXO); obrigação da Lei do IBAMA.
3. Despoluição das águas: aumento de esterqueiras em granjas de suínos e recolhimento de serragem das madeiras.
4. Agroindústrias não-poluentes: fábricas de queijo, granjas de suínos com esterqueiras.

PROGRAMAS: PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

- a) Controle da erosão nas áreas de lavouras, evitando a perda do solo agrícola.
- b) Redução dos níveis de poluição e assoreamento dos rios.
- c) Recuperação da cobertura florestal do Município, principalmente nas margens de rios, nascentes d'água, áreas de topografia acidentada e cobertura vegetal nas terras agricultáveis.
- d) Intensificação do plantio de adubação verde.

PROJETO CONSERVAÇÃO GERAL DO SOLO E DA ÁGUA

-Teve como objetivo atuar nas áreas com problemas de erosão, insalubridade da água, buscando meios de solução desses problemas, com vistas ao saneamento do meio rural.

TABELA 17 - Conservação geral do solo e da água em São Bonifácio.

Ano	Propriedades (n°)		Área (ha)		Responsáveis
	previsto	realizado(*)	previsto	realizado(*)	
1990	60	40	80	60	ACARESC,
1991	80	50	100	60	Souza Cruz
1992	100	60	140	80	Cooperativa Agropecuária, Prefeitura Municipal
Total	240	150	320	200	

Fonte: Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de São Bonifácio 1990.

(*) Estimativas de técnicos do Escritório Municipal de Agricultura.

Ações necessárias: a) treinamento de agricultores em práticas de adubação verde e reflorestamento; b) assistência técnica em conservação do solo e da água; c) compra em conjunto de sementes para adubação verde; d) construção de terraços e patamares; e) distribuição de mudas.

Constatou-se que aproximadamente 60% das ações previstas foram cumpridas no triênio 90-92, conforme a TABELA 17. Os projetos deste Programa foram congruentes com certas dimensões de sustentabilidade (Sachs, 1993), favorecendo uma dinâmica desenvolvimentista mais duradoura e de longo prazo. Tais ações são discriminadas a seguir:

- esterqueiras e despoluição dos rios:

Enquanto se aumenta o aproveitamento econômico de materiais antes desperdiçados, como é o caso do esterco de suínos hoje utilizado como adubo orgânico(*), e da serragem de madeira,

(*) Adubo orgânico é todo produto proveniente de qualquer resíduo vegetal ou animal, urbano ou industrial, segundo o Plano Diretor de Solos, Souza Cruz: (1994).

como forragem para granjas - *dimensão econômica* - diminuí-se a poluição dos rios - *dimensão ecológica* -, beneficiando atividades econômicas que possam utilizar-se da água como matéria-prima, como exemplo, a possível implantação de uma fábrica de refrigerantes.

- adubação verde:

Por reduzir o nível dos agrotóxicos na adubação da lavoura com o aumento dos níveis de adubação verde, reporta-se à *dimensão ecológica*. Por ser produtivamente viável, em razão de utilizar matéria-prima existente no próprio Município (bretão, aveia), não sendo, por isso, necessária a dependência de produtos químicos que afetam a qualidade do produto consumido e a fertilidade da terra, abrange a *dimensão econômica*.

PROJETO PRODUÇÃO FLORESTAL

- Teve como objetivo produzir mudas nas quantidade e qualidade desejadas pelos agricultores e demais consumidores, em épocas adequadas, incentivando o reflorestamento de áreas declivosas sujeitas a erosão. Por meio destas práticas procurou-se obter uma opção de renda ao agricultor e superar a demanda de mudas florestais de boa qualidade.

TABELA 18 - Produção florestal em São Bonifácio

Ano	N° produtores		Área reflorestada (ha)		Mudas		Responsáveis
	previsto	realizado	previsto	realizado(*)	previsto	realizado	
1990	120	80	50	40	75.000	45.300	ACARESC,
1991	200	100	100	72	150.000	80.000	Souza Cruz
1992	200	120	100	90	150.000	100.000	CIDASC, Prefeitura Municipal
Total	520	300	250	202	375.000	225.000	

Fonte: Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de São Bonifácio 1990.

(*) Estimativas de técnicos do Escritório Municipal de Agricultura.

A meta foi transformar a produção florestal em mais uma fonte de renda em, pelo menos, 72% das propriedades do Município, com o incremento do horto florestal municipal. Constatou-se que 58% dos produtores foram contemplados com o projeto Produção Florestal no triênio 90-92. Em termos de áreas reflorestadas, a estimativa aponta para 80% do previsto. No tocante à distribuição de mudas, a realização foi de 60% do previsto no período, conforme TABELA 18.

Cabe salientar que o reflorestamento atende à *dimensão ecológica* e econômica. Ao mesmo tempo em que recompõe o recurso natural devastado, garante matéria-prima para um prazo mais longo da *atividade econômica* madeireira do Município.

PROJETO INCENTIVO À AGROINDÚSTRIA

- Teve como objetivo incentivar a instalação e funcionamento de agroindústrias não-poluentes no Município, pela execução de serviços de terraplenagem e a isenção de impostos municipais, conforme Lei Municipal em vigor.

TABELA 19 - Instalação de agroindústrias não poluentes em São Bonifácio

Ano	Tipo de agroindústria	Número de agroindústrias		Responsáveis
		realizado	previsto (*)	
De 1990	Fábrica de queijo	1	1	Prefeitura Municipal e
a 1992	Fábrica de mussi e conservas	1	-	ACARESC
	Charques e embutidos	1	1	

Fonte: Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de São Bonifácio 1990.

(*) Estimativas de técnicos do Escritório Municipal de Agricultura.

Constatou-se a instalação de duas agroindústrias não-poluentes no Município: uma de fabricação de queijo, e outra de charques e embutidos. Apesar do número reduzido, representa 67% do previsto, conforme TABELA 19, e é significativo para um Município com as características de São Bonifácio, cuja população vinha decrescendo nos últimos anos, com a economia em estagnação.

No tocante às dimensões de sustentabilidade cabe notar que as agroindústrias instaladas atendem à *dimensão ecológica e econômica*. Ecológica, por primarem pela atenção ao meio ambiente, preservando-o, como é o caso da indústria de queijo, que não despeja os soros da

produção nos rios ou em lugares inadequados. Econômica, por serem atividades lucrativas, viáveis de operacionalização, gerar renda e emprego, pela comercialização dos produtos para o consumo interno e externo do Município.

CONCLUSÃO

A título de conclusão, a pesquisa revelou algumas inovações institucionais ocorridas nos processos de elaboração dos planos municipais de Palhoça (SC) e São Bonifácio (SC), seguindo como referência os critérios de gestão estratégica e participativa no setor público. O trabalho verificou, a partir de tais inovações, como se desenvolveram a participação democrática da sociedade no processo de elaboração dos planos municipais e a relação dos tipos de arranjos institucionais estabelecidos, aqui chamados de condicionantes do planejamento do desenvolvimento sustentado. De forma preliminar, investigaram-se algumas ações priorizadas pelos planos e implementadas na prática, verificando-se sua convergência com certos critérios (dimensões) de sustentabilidade, como proposto por Sachs (1993).

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS

Com relação às inovações no perfil estratégico de gestão, a pesquisa revelou não ter havido uma sensibilização prévia e adequada da população em geral, de seus representantes e dos participantes dos planos municipais, ao desenvolvimento que se esperava para os municípios, sobretudo em relação ao paradigma do desenvolvimento sustentado. Não se constatou um trabalho preparatório mais enfático sobre a importância da participação social e seus mecanismos de representação nos processos de planejamento. Tais limitações impediram maior conscientização e esclarecimento, e, conseqüentemente, a motivação das pessoas, sobre o que iria de fato ocorrer nas

dinâmicas de planejamento e sua importância para auxiliar um processo decisório mais eficaz na solução de problemas relacionados com a infra-estrutura social, econômica e ecológica de Palhoça e São Bonifácio. Tal aspecto dificultou também um envolvimento maior da sociedade no processo de elaboração, implementação e acompanhamento dos planos. Em Palhoça, a metodologia de planejamento, que iria ser utilizada na dinâmica, foi bem explorada na primeira etapa do processo de planejamento estratégico participativo (PEP), sendo apresentados e explicados todos os passos a ser seguidos dali adiante. No entanto, a falta de uma maior preparação dos coordenadores (membros da Universidade Federal de Santa Catarina) do Plano sobre a realidade social, econômica, política e cultural de Palhoça, dificultou, inicialmente, a administração das divergências entre os grupos e os segmentos sociais participantes.

Em São Bonifácio, a falta da sensibilização inicial dificultou o envolvimento de diversos segmentos sociais locais com o Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (PMDA). Tal fato foi agravado pelo conservadorismo agrícola-cultural da sociedade, não acostumada a se envolver em práticas cooperativas de planejamento entre a sociedade e o Governo. Todavia, em razão de os mentores do Plano serem pessoas ligadas àquela comunidade há vários anos, como o Prefeito Municipal na gestão 89/92, os técnicos da ACARESC em atuação no Município e outras lideranças, houve maior facilidade em tratar os confrontos entre grupos políticos, econômicos e culturais, por serem mais familiarizados com as peculiaridades de São Bonifácio. Foi o caso de divergências entre comunidades, como as de Santo Antônio e Rio do Poncho, por exemplo, cujas diferenças foram bem encaminhadas nas reuniões na Comissão Agropecuária.

Um acordo inicial entre diversos grupos de influência local, que pudesse garantir o apoio necessário para a realização de uma dinâmica de planejamento municipal, teve conotações diferenciadas nas duas experiências. Em Palhoça, apesar da iniciativa do Poder Executivo em selar um acordo entre uma diversidade de grupos e segmentos sociais, observou-se que o acordo tácito

ficou restrito à Prefeitura Municipal, à Universidade Federal de Santa Catarina (Curso de Pós-Graduação em Administração) e poucos segmentos sociais (Polícia Militar, Associação Religiosa e representantes comunitários). Este esforço, portanto, não conseguiu contar com a participação e envolvimento da Câmara Municipal, considerada um dos elementos chaves no processo decisório no setor público municipal, durante o processo de planejamento, dada a resistência daquele Poder Legislativo em participar das etapas do Plano. Isto porque o Legislativo demonstrou certa apatia em se envolver no processo devido à concepção de que os vereadores tinham do risco que lhes poderia trazer uma representação paralela da sociedade local no planejamento governamental. Porque, pela participação direta, sentiram-se alijados do processo de representação, dada a perda de seu vínculo com a sociedade, descaracterizando o papel de representantes legítimos nas decisões públicas. A Associação Palhocense de Entidades Comunitárias (APEC) não se envolveu no processo por falta de motivação de seus representantes - céticos quanto a práticas de planejamento do setor público - causada por um acordo inicial cuja estratégia não foi suficiente para envolvê-la no processo de planejamento.

Em São Bonifácio, o acordo inicial entre os diversos segmentos do Município foi favorecido pela existência de um arranjo institucional, representado pela Comissão Agropecuária Municipal (núcleo decisório no qual a comunidade e agentes públicos se reúnem para negociar matérias de interesse). Essa Comissão, composta por membros dos poderes Executivo e Legislativo, setor privado, lideranças comunitárias e órgãos estaduais, foi o espaço público onde se plantou a idéia de realizar um planejamento para agropecuária do Município onze anos antes da sua realização em 1989/1990. Por meio desse arranjo institucional disseminador de informações entre todas as comunidades e segmentos sociais locais, um acordo tácito efetivo para a realização do Plano foi favorecido, além de estimulado pela iniciativa e liderança do prefeito recém-empossado, o médico Dimas Espíndola, e a do técnico da ACARESC, Nésio Fernandes de Medeiros, e do pároco local, o Padre Sebastião Leshout.

O PEP identificou as bases legais sobre as quais Palhoça se constituía, por meio dos principais artigos de sua Lei Orgânica, da mesma forma como verificado no PMDA. Esse fato, também chamado de definição do mandato (Bryson, 1988), permitiu realizar o trabalho de planejamento sobre aquilo que fosse factível, do ponto de vista legal. Constituiu-se numa etapa preparatória para a definição da missão do Município em bases mais realistas e facilitou maior envolvimento dos participantes com o aparato legal constituído. Porém, levanta-se uma questão: Será que a definição de um mandato constituído num município, como o ocorrido no PEP, não alija os munícipes e seus representantes de um exercício de reflexão crítica sobre aquilo que está estabelecido na Constituição Municipal, em suas normas, leis, decretos e portarias, independente de seus vícios, limitações e arcaísmos?

Outra inovação observada na análise foi em relação à definição do histórico dos municípios. O PEP permitiu o levantamento do histórico de Palhoça a partir dos próprios participantes, mais precisamente da parcela da sociedade presente no processo de planejamento. Com isso, também permitiu que a própria comunidade resgatasse sua identidade a partir dos fatos passados: diminuição da importância de Palhoça como entreposto comercial; dos fatos presentes: sua transformação em cidade dormitório e favelização; degradação do seu meio ambiente e expansão do turismo; e também de uma perspectiva de futuro: crescimento industrial, agravamento dos problemas relativos à falta de infra-estrutura física e social, e das enchentes, pelo qual poderiam trilhar os rumos do Município. Isto favoreceu a definição de estratégias de ação mais realistas com suas características sociais, políticas e culturais. O PMDA, por outro lado, prescindiu de contemplar em sua dinâmica a definição do histórico de São Bonifácio, a partir da própria sociedade, uma vez que foi levantado por técnicos da Comissão Agropecuária. Também não foi definida a perspectiva de futuro, ficando-se no histórico passado e presente de São Bonifácio, relevando apenas sua identidade étnica e suas características sociais, econômicas e naturais.

A definição das diretrizes e dos propósitos de ação dos planos municipais representou outro conjunto de inovações no tocante a sistemas de planejamento. No PEP, em vez de se definirem objetivos a serem alcançados, enfatizou-se a definição da missão do Município, de um ideal para Palhoça. A opção por essa forma de definir diretrizes, segundo a abordagem metodológica de planejamento utilizada, reconheceu a existência de conflitos entre os participantes, ou grupos de influência, prevendo dificuldades para se chegar a um consenso produtivo quanto à definição dos objetivos a serem seguidos no Plano. Esse fato evitou maiores desperdícios de esforços para a definição de objetivos explícitos numa situação que se caracteriza por ser ambígua e conflitante por natureza, como é o caso das organizações públicas (Nutt e Backoff, 1987). Em São Bonifácio, por outro lado, as diretrizes foram centralizadas e deliberadamente definidas sob a forma de objetivos e metas a serem alcançados, por meio de técnicos do Departamento Agropecuário, apesar de terem sido apresentadas à comunidade para possíveis alterações na etapa de reuniões nas comunidades.

No tocante à prospecção ambiental, a experiência de Palhoça inovou, ao levantar um conjunto de ameaças e oportunidades ao seu desenvolvimento, caracterizados por tendências políticas, econômicas, sociais e tecnológicas. Como ameaças destacaram-se: a imigração desordenada, a degradação do meio ambiente e as enchentes anuais; e como oportunidades: o potencial turístico e a implantação do parque industrial. Em relação ao ambiente interno do Município, alguns pontos fortes e fracos relacionados com recursos materiais, humanos e financeiros foram levantados. Dos pontos fracos priorizados, destacaram-se: a carência de pessoal técnico, capacitado na administração municipal; a de um sistema de planejamento efetivo; a ineficiência no sistema de arrecadação e a deficiência na vigilância sanitária. Os principais pontos fortes foram: a diversidade dos recursos naturais disponíveis; a topografia e a hidrografia favoráveis ao turismo, dentre outros. Cabe salientar que a análise dos ambientes externo e interno constituíram etapas separadas, com vistas a otimizar o raciocínio das pessoas presentes para questões de diferentes naturezas, mas igualmente relevantes. Em São Bonifácio, por sua vez, não houve a

preocupação de se envidar esforços numa etapa exclusiva para a prospecção ambiental, e que também distinguisse separadamente os ambientes interno e externo do Município. Esse fato fez com que houvesse uma preponderância de aspectos negativos, ou pontos fracos e ameaças, em detrimento de suas potencialidades, ou pontos fortes e oportunidades.

Outra inovação registrada no PEP foi a definição das Questões Estratégicas, que representou uma etapa na qual houve uma maior atenção de todos os participantes para aquilo que fosse realmente importante, e não apenas urgente para Palhoça. Esse fato pôde ser comprovado quando a prioridade de governo daquela administração deixou de ser construir praças, pontes, asfaltar e pavimentar, para, então, atacar os problemas de saneamento básico, de saúde pública, do meio ambiente e de aumento das receitas municipais. Sendo uma etapa exclusiva da metodologia aplicada, ela fez com que a atenção de todos os participantes fosse centrada sobre perguntas e não sobre respostas, e também instigou a todos, a imaginar alternativas para resolver tais perguntas.

A avaliação do PEP trouxe uma inovação em relação à continuidade de planos municipais. Foi criada a Comissão Especial de Acompanhamento do PEP, pelo Decreto Municipal expedido em novembro de 1993, com o intuito de acompanhar, revisar e redefinir as estratégias de ação. Foi definido o Regimento Interno da Comissão para o direcionamento dos trabalhos. Essa Comissão configurou-se num arranjo institucional mais pluralístico, do ponto de vista democrático, que o próprio PEP, à medida que os membros escolhidos para compor aquele colegiado eram representantes de uma gama mais variada de segmentos sociais. Porém, ela pecou pela falta de divulgação local, regional, nacional e internacional dos trabalhos e resultados apurados, principalmente em relação às ações implementadas, refutando o princípio da prestação de contas ao público, preconizado por Campos (1990) e Bobbio (1986). Em São Bonifácio, por sua vez, as avaliações do PMDA ocorreram nos anos de 1990, 1991 e 1992. Porém, uma avaliação mais pluralista e com uma diversidade de segmentos sociais locais só se verificou em 1990, dada a

permanência no Município do extensionista da ACARESC, Nésio de Medeiros, um dos principais mentores do Plano. Nos anos subsequentes, a avaliação ficou restrita a um pequeno grupo do então criado Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, com pouca divulgação dos trabalhos de acompanhamento.

Em relação às inovações de perfil participativo de gestão as experiências municipais mostraram certos resultados.

Em Palhoça, houve a oportunidade efetiva para a participação de diversos segmentos sociais, políticos e econômicos em todas as etapas do processo de planejamento. Porém, devido às deficiências nos mecanismos de divulgação (rádio, jornais, cartazes), restringindo-se apenas à distribuição dos convites formalizados pela Prefeitura Municipal, nos mecanismos de sensibilização e de acordo inicial, os grupos e pessoas que tomaram a iniciativa em participar do processo de planejamento restringiram-se, basicamente, às linhas da Prefeitura Municipal e às de poucos segmentos sociais do Município.

Em São Bonifácio, a oportunidade foi proporcionada pelo envio de convites a todos os segmentos sociais do Município, da mesma forma que em Palhoça, inclusive individualmente às famílias de moradores. Os mecanismos de divulgação foram mais eficazes do que em Palhoça, devido às características locais, como, por exemplo, ser um município pequeno (3.380 habitantes) e existir um arranjo institucional favorável à disseminação de informações sobre encontros desta natureza, representado pela Comissão Agropecuária Municipal. Isto porque aquela Comissão era integrada por lideranças comunitárias, políticas e econômicas locais, e pelo fato de ter sido ela um dos órgãos promotores do Plano Agropecuário. Todavia, não houve oportunidade para a participação da sociedade em todas as etapas do Plano, restringindo-se apenas às etapas de levantamento de reivindicações e necessidades, pelos líderes comunitários, nas reuniões na

Comissão Agropecuária (segunda etapa) e através da discussão do Plano pela própria comunidade, nas reuniões nas comunidades (quarta etapa), para apreciar e sugerir alterações.

Quanto à equidade de participação o PEP Palhoça utilizou-se de mecanismos que garantiram a participação de todos os presentes, mesmo os mais acanhados. As técnicas utilizadas favoreceram uma participação mais efetiva nas etapas do processo de planejamento, por meio do método de votação utilizado, que atribuía o mesmo peso à opinião de todos, independente de classe social, posição hierárquica, organização de origem e nível de escolaridade. O conhecimento técnico dos especialistas presentes não chegou a silenciar o saber popular, tendo-se em vista que aquele conhecimento foi utilizado mais para orientar as discussões em assuntos que necessitassem de tal conhecimento. Foi o caso, por exemplo, do projeto de macrodrenagem que foi levantado como uma prioridade de curto prazo e, depois, descartado pela maioria devido às dificuldades técnico-financeiras, apontadas por especialistas.

O PMDA, por sua vez, ofereceu um espaço democrático para que todos se pronunciassem, favoravelmente ou não, nas etapas nas quais houve a oportunidade de participação. Porém, o conservadorismo agrícola-cultural da população e a falta de costume de participar e se expressar publicamente em eventos desta natureza tornaram ineficazes tais procedimentos. Apesar de a maioria dos entrevistados não considerar que o conhecimento técnico tenha sido um silenciador das discussões, este foi bastante utilizado, principalmente por técnicos agrícolas da ACARESC, e, de certa forma, chegou a limitar ainda mais a população local, de baixa formação escolar e apáticas em processos de discussão e debates. Predominou nessa experiência a aceitação pura e simples do que era sugerido, não obstante a existência de intervenções significativas de grupos isolados.

Em relação à pluralidade das entidades sociais, políticas e econômicas participantes dos planos, constatou-se que, no PEP, este foi um dos aspectos mais negativos. Devido à falta considerável de maior diversidade de segmentos representativos da sociedade palhocense, a

proposta de descentralização daquela administração municipal, concebida como progresso distributivo do poder político, econômico e administrativo, ficou prejudicada. Não se constituiu, portanto, numa prática democrática, nem no conceito de participação direta, nem de participação representativa. Em relação à consideração das demandas dos segmentos sociais no Plano, constatou-se que houve o levantamento de uma diversidade de problemas que diziam respeito, não apenas àqueles segmentos lá representados, mas de alguns não presentes. Como exemplo, cite-se o caso dos pescadores que não estavam presentes no processo. Mesmo assim, suas demandas foram analisadas - como exemplo, o cultivo comunitário de mexilhões -, pelos secretários municipais ligados a essa área. Por outro lado, setores como o da educação e o de transportes, que não se fizeram representar em número proporcional a outros segmentos, sentiram-se prejudicados por não terem sido priorizadas as questões pertinentes aos problemas que os afligiam.

Em São Bonifácio, diferentemente do PEP Palhoça, e da mesma forma que em alguns municípios do Plano do Povo na Paraíba (Souto-Maior, 1989) houve uma diversidade de setores sociais (agricultores, funcionários públicos, técnicos da ACARESC, entidades sociais, comércio e indústria) de diversas comunidades locais (parte alta, parte baixa do município e a sede). A pluralidade dos valores societários internalizada no Plano foi favorecida pela existência da Comissão Agropecuária, que permitiu a participação representativa de lideranças municipais naquele colegiado. Tendo em vista que uma das etapas do Plano era de reuniões com Lideranças na Comissão, as demandas e reivindicações das comunidades tinham esse canal de transmissão. Todavia, dadas as características conservadoras e despolitizadas dos representantes da população e da própria sociedade local, levantam-se dúvidas se os valores societários foram introduzidos no Plano por seus próprios representantes, mesmo porque já havia um protótipo do PMDA elaborado a partir de técnicos do Departamento Agropecuário.

No critério de representatividade, as inovações identificadas mostraram que, em Palhoça, os legítimos representantes de entidades de origem predominaram apenas entre os da Prefeitura Municipal. Não se utilizaram critérios explícitos sobre representatividade mínima dos segmentos sociais locais a serem envolvidos. Ademais, a representação da comunidade não foi notada no momento da consolidação dos relatórios provisórios das etapas do Plano e do Relatório Final. A experiência de São Bonifácio, por outro lado, mostrou uma representatividade mais legítima dos participantes do PMDA. Isto porque suas lideranças comunitárias, políticas e econômicas, que têm um contato mais direto e permanente com os grupos que representam, dado o tamanho do Município e à existência da Comissão Agropecuária que viabiliza tal arranjo.

Quanto à responsabilidade das ações priorizadas cabe destacar que o PEP apontou titulares e colaboradores para acompanhar as ações definidas em prazos estabelecidos, com os recursos necessários. Este fato provocou o comprometimento dos participantes diante das ações priorizadas, por suas responsabilidades no decorrer do acompanhamento e da implementação das ações. No PMDA, por outro lado, a responsabilidades ficou a cargo das instituições e dos órgãos públicos locais. Esse fato dificultou a cobrança dos responsáveis diretos pelas ações, pois, em relação àquelas não realizadas, a responsabilidade para responder pela situação das ações ficou diluída no aparato institucional do setor público municipal.

CONDICIONANTES DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

O Planejamento Estratégico Participativo de Palhoça preconizou a implantação de uma dinâmica de gestão pública municipal inovadora, no sentido de visualizar o Município como um todo, de integrar os diversos setores e áreas de ação e de voltar-se para a elaboração de programas

a serem transformados em ações factíveis. Procurou delinear um futuro mais realista para Palhoça, auxiliando o processo de transformação que o Município vinha sofrendo nos últimos anos, ao passar de município pequeno para um de médio porte. Constituiu-se, por isso, num Plano mais abrangente, ajudando os executivos municipais a desligarem-se de suas atividades de rotina e a escolherem a melhor direção para gerenciar o processo de alocação de recursos (Vasconcelos e Fernandes, 1982), sobrepondo as questões importantes às urgentes. Todavia, o Plano ficou distante de uma experiência mais pluralista, representativa dos segmentos sociais locais, em razão das estratégias ineficazes utilizadas no acordo inicial entre lideranças - principalmente entre a APEC e a Câmara de Vereadores - e também pela falta de sensibilização de toda a sociedade palhocense sobre a importância de um trabalho cooperativo entre Governo e sociedade. Neste aspecto, cabe registrar que o lançamento da idéia da elaboração do Plano deu-se de forma muito rápida e com um curto hiato de tempo entre sua idealização e o início dos trabalhos de planejamento. Dificultou-se, com isso, um trabalho de construção gradual do processo de aculturação da sociedade e suas lideranças sobre abordagens de planejamento no setor público, e estilos de desenvolvimento inovadores. Mesmo assim, houve oportunidade efetiva para a participação dos segmentos sociais de Palhoça em todas as etapas do processo de planejamento. A experiência utilizou-se, também, de diversos mecanismos facilitadores do envolvimento e da participação democrática, favorecendo a equidade de participação entre os presentes. Constituiu-se, por isso, numa dinâmica envolvente, animando e contagiando participantes mais apáticos e inicialmente desinteressados. Outro aspecto notado é que as necessidades e demandas de uma diversidade de segmentos sociais locais foram priorizadas pelos participantes do Plano, mesmo nos setores cujos representantes não se faziam presentes, demonstrando a visão mais abrangente e conhecedora da realidade palhocense dos participantes. Além disso, no processo de acompanhamento das estratégias de ação delineadas, a responsabilidade ficou com representantes e seus respectivos colaboradores. Posteriormente, a

Comissão Especial de Acompanhamento do Plano, cobrou-lhes a apresentação do quadro das ações.

Pela investigação realizada e pelos perfis já traçados, pode-se dizer que esta experiência aproximou-se mais de um modelo de arranjo institucional incorporativo (Prates e Andrade, 1985), uma vez que a iniciativa e o controle do encontro ficaram a cargo quase que exclusivamente do Governo Municipal, e com uma participação democrática predominantemente induzida, em razão da qual a maior parte dos segmentos sociais representados foram convocados pela Prefeitura para comparecer às reuniões do PEP. Este fato atesta que entidades comunitárias e suas representações (APEC) não foram envolvidas naturalmente - quando se envolveram - no processo, apontando falta de iniciativa das lideranças locais e também um certo ceticismo em relação a práticas de planejamento governamental. Tal aspecto soa um tanto contraditório à medida que a participação em ambientes urbanos tem por característica ser mais espontânea, devido ao grau de conscientização político/cultural das associações civis e entidades organizadas, localizadas em áreas urbanas, propiciando um contexto mais favorável ao envolvimento comunitário mais voluntário.

A proposta de descentralização administrativa à comunidade no município de Palhoça não foi verificada no processo de elaboração do PEP. Isso porque, além dos aspectos já analisados da falta de pluralidade de segmentos sociais envolvidos no processo de Planejamento, o tipo de arranjo institucional verificado foi do tipo incorporativo, ou seja, a iniciativa de elaboração e coordenação dos trabalhos da Prefeitura foi inteiramente vinculada à Prefeitura Municipal de Palhoça e à UFSC. Porém, permitiu uma descentralização administrativa às secretarias municipais, dando-lhes maior autonomia em seus trabalhos, sobretudo nas experiências de planejamento setorial que foram realizados nas Secretarias da Cultura, da Agricultura, e do Meio Ambiente, Habitação e Imigração após julho de 1993. Ademais, esta última secretaria dinamizou de forma autônoma os trabalhos de mobilização da associação de bairros para conter a invasão de áreas impróprias para assentamentos

humanos. Verificou-se, além disso, um trabalho independente, porém integrado, do Conselho de Defesa do Consumidor de Palhoça com a Secretaria da Saúde, com estratégias de vigilância sanitária, trazendo aumento de receitas municipais e de ações na saúde pública preventiva.

Mesmo sendo os coordenadores do PEP exógenos ao Município, o Plano caracterizou-se como endógeno, uma vez que tudo que emergiu do processo foi originado dos próprios participantes, cabendo aos coordenadores apenas o papel de acompanhamento e organização da dinâmica.

O Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de São Bonifácio, fruto da política de municipalização da agricultura no Estado em finais da década de 80, constituiu-se num plano setorial da agropecuária local, conseguindo levar todos os segmentos agrícola, de assistência técnica (Sindicato Rural, ACARESC, Prefeitura), lideranças políticas e comunitárias a tomarem decisões integradas. Por ter procurado tomar decisões sob um mesmo teto, evitou paralelismos, superposições e desperdícios de recursos materiais, humanos e financeiros. Todavia, o Plano não se utilizou de uma metodologia de gestão inovadora, que preconizasse uma postura estratégica e proativa de pensamento e ação. Isto porque foi utilizada apenas uma metodologia tradicional de planejamento, cuja preocupação foi só de levantar necessidades (diagnósticos), definir objetivos e meios para alcançá-los, além de uma avaliação anual por técnicos. Não considerou, assim, as características inerentes ao planejamento no setor público - como em Palhoça - cuja natureza indica algumas especificidades relacionadas com ambigüidades e conflitos existentes entre os diversos grupos de influência e os segmentos sociais participantes. Não envidou esforços para analisar seu ambiente interno e externo, maximizando pontos fracos e pontos fortes, ameaças e oportunidades, em etapas distintas, com vistas a definir estratégias de ação mais realistas, sobrepondo questões estratégicas importantes, e não apenas urgentes.

No tocante ao envolvimento da comunidade no processo de planejamento, cabe salientar que, da mesma forma como visto em municípios paraibanos (Souto-Maior, 1989), houve uma disposição por parte das autoridades governamentais municipais (prefeito e secretários) e estaduais (técnicos da ACARESC) de consultar e envolver as comunidades e as classes trabalhadoras para poder *"formular e implementar um plano com a cara daquele município"*. Todavia, não houve oportunidade para a participação de uma pluralidade de segmentos sociais e comunitários em todas as etapas de planejamento. Restringiu-se às etapas de reuniões de lideranças comunitárias na Comissão Agropecuária (segunda etapa) e reunião nas comunidades (quarta etapa). Constatou-se que as necessidades e reivindicações da população foram levadas em consideração no PMDA, nas etapas em que houve oportunidade efetiva para se pronunciarem. Mas, pelo baixo nível de escolaridade da população local, o conservadorismo agrícola-cultural - apático à participação em eventos desta natureza - e a não-utilização de técnicas de grupo facilitadoras do envolvimento social, levam-nos a questionar se a inserção dos valores societários no Plano foi oriunda da própria sociedade ou de suas representações por meio de lideranças comunitárias ou por meio de técnicos agrícolas que tomaram a iniciativa de forma paternalista, dado o baixo nível do conhecimento técnico dos moradores locais. Viu-se ainda que os objetivos e metas do Plano, além de seu esboço geral, ficaram a cargo de técnicos agropecuários municipais e estaduais no Departamento Agropecuário de São Bonifácio.

Dessa forma, essa Dinâmica não garantiu o alcance de um processo democrático autêntico no sentido de uma participação conquistada, em vez de uma participação concedida (Demo, 1991), pelo fato de ela não ter sido estendida a todas as etapas do Plano (elaboração, implementação e avaliação), restringindo-se apenas ao levantamento de demandas e necessidades das comunidades rurais e segmentos sociais e à discussão do que já havia sido esboçado por técnicos agropecuários.

O arranjo institucional do setor agropecuário foi estabelecido pela Comissão Agropecuária de São Bonifácio (hoje Conselho de Desenvolvimento Rural), que se configurava num instrumento (espaço) de ação eficaz nas mãos do Governo Municipal no tocante à tomada de decisão daquela administração. Mesmo tendo emergido da relação entre diversas instituições, segmentos sociais e entidades locais e extralocais integrantes da Comissão Agropecuária, cabe dizer que ele caracterizou-se por ser incorporativo (Prates e Andrade, 1985), ou seja, a iniciativa de se introduzir um processo desenvolvimentista, via planejamento, foi exclusiva do Governo. Procurou-se criar um canal institucionalizado de relacionamento estado-sociedade, pelo aparato institucional representado pela Comissão e o próprio PMDA, cujo papel foi o de responder às demandas das comunidades. A participação caracterizou-se por ter sido induzida, e não espontânea, no sentido de que foi promovida e conduzida pelo próprio poder público local. Tal fato comprova a falta de politização e desenvolvimento de comunidades rurais como a de São Bonifácio, dada a inexistência de recursos de mobilização, como: entidades civis organizadas, informações básicas relativas aos direitos como cidadãos etc.

Por ter sido um plano elaborado por grupos de pessoas que já tinham uma familiaridade com as características locais, caracterizou-se como de natureza endógena, porque seu processo construtivo, desde o fim da década de 70 (lançamento da idéia) até 1989/1990 (elaboração e implementação do Plano), foi conduzido dentro de São Bonifácio.

É mister salientar que a continuidade do PMDA no mandato subsequente à gestão 89/92 foi prejudicada porque as atribuições do Plano não foram seguidas à risca pela administração 93/96, como por exemplo a continuidade dos programas e metas estabelecidos não cumpridos naquela gestão (adubação verde, adubação orgânica, reflorestamento, agroindústrias não-poluentes). Todavia, a base dos planos plurianuais de 93 e 94 foram elaborados a partir do PMDA, o que demonstra uma conscientização dos gestores locais para aproveitar os trabalhos já realizados.

E, também, tendo em vista que entrou em operação, nessa última gestão, o Projeto Microbacias, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Irrigação do Estado, constatou-se maior integração entre os programas municipais e o aludido Projeto. Em relação à participação democrática da sociedade na continuidade do Plano, constatou-se que foi prejudicada em razão de os canais de participação restringirem-se apenas às reuniões de lideranças na Comissão Agropecuária, não se estendendo reuniões às comunidades.

A dinâmica de planejamento, em si, constituiu-se, basicamente, num processo de aprendizado social (Sachs, 1986a), permitindo que a população, em geral, despertasse para a necessidade de reverter o quadro paternalista existente, de aderir a novas tecnologias produtivas e de preservar o meio ambiente. Isto em obediência às proibições das leis estaduais e federais, que interferiam na atividade produtiva preponderante como a madeira, serragem para granjas, esterqueiras, adubação orgânica e o turismo. Por ter sido o único Plano no Município preocupado em envolver a comunidade em sua elaboração e implementação, permitiu maior conscientização quanto ao possível benefício sócio-econômico de longo prazo pelo respeito às leis ambientais (estadual e federal) e as tecnologias apropriadas.

No tocante a algumas ações priorizadas e implementadas pelos planos até março de 1994, identificaram-se certas congruências destas ações com relação a dimensões de sustentabilidade, como sugerido por Sachs (1993). Por ter-se constituído num plano mais abrangente que o PMDA, o PEP favoreceu para que diversas ações priorizadas fossem mais compatíveis com a trilogia viabilidade econômica, prudência ecológica e equidade social, presentes na corrente do desenvolvimento sustentado. Nesse Plano houve destaque à política habitacional. O forte fluxo imigratório, existente no Município nos últimos anos, tinha tido impactos negativos em alguns setores, como o social (falta de assistência social), o econômico (falta de empregos) o habitacional (falta de moradia) e o ecológico (destruição do meio ambiente). Tais problemas de impactos sócio-

ambientais foram apontados pela dinâmica PEP como uma das questões estratégicas a serem atacadas. Seguindo a orientação do Plano, a Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração implantou uma política habitacional, envolvendo os segmentos sociais afetados com os problemas desta natureza, visando a reverter o quadro de assentamentos humanos indevidos em áreas ecologicamente sensíveis de Palhoça. Essa política tinha como alvo amenizar os problemas da crescente favelização e seus efeitos colaterais, as enchentes e os riscos à saúde pública. O que se constatou é que a dimensão política foi contemplada à medida que os mecanismos utilizados para esse trabalho foram baseados numa ação conjunta do poder público e da própria comunidade, organizada em comissões de moradores. Na dimensão ecológica e espacial verificou-se que houve uma redução dos assentamentos humanos em áreas indevidas, sendo realocados para áreas adequadas do ponto de vista do zoneamento ecológico-natural. No tocante à dimensão social, esta ação preconizou uma diminuição do processo de favelização em áreas de risco, como margens de rios, mangues e dunas, e aumento de moradias em lugares apropriados.

No PMDA, cabe salientar que, por ter sido um plano setorial da agropecuária de São Bonifácio, teve certas limitações quanto à visão mais abrangente que prega a perspectiva do desenvolvimento sustentado. Mesmo assim, registrou-se, preliminarmente, a ocorrência de ações como o reflorestamento e a adubação orgânica como resultados do Plano. O primeiro contempla a dimensão ecológica, pela diminuição da devastação da flora nativa (queimadas e exploração excessiva de áreas de preservação ambiental) e o aumento do processo de reflorestamento e preservação, cujos incentivos foram patrocinados tanto por leis fiscais municipais (descontos no uso do trator da Prefeitura para quem reflorestasse), como pelas empresas fumageiras (Souza Cruz) e também pelas leis do IBAMA. Cabe salientar que tais esforços trouxeram também benefícios no tocante à dimensão econômica, pois ao reflorestar, a atividade madeireira local repunha sua matéria-prima principal, a madeira, favorecendo, não só a garantia de uma produção permanente num prazo mais longo, como, também, a expansão de outros setores (de serviços) da

atividade produtiva local. A adubação orgânica também atendeu às dimensões econômicas e ecológicas. A primeira representou uma fonte de ganho aos criadores de suínos a partir do aproveitamento do esterco suíno como adubo orgânico para a agricultura do próprio criador de suínos, como também para sua venda a outros produtores agrícolas. E a dimensão ecológica, ao evitar o despejos de dejetos suínos nos rios do Município, evitando poluir suas águas e contaminar moradores e animais.

Em ambas as experiências, o apoio obtido dos segmentos sociais presentes em questões relacionadas com o meio ambiente foi fruto, principalmente, de fatores ligados a catástrofes naturais, a interesses econômicos e a intervenção de leis estaduais e federais, apresentando assim, caráter reativo. Foi o caso da imigração acelerada e das enchentes, em Palhoça, que eram problemas urgentes que traziam riscos à saúde pública e às moradias. E o caso do reflorestamento, da adubação orgânica (esterco suíno), a adubação verde, do incentivo ao turismo, e das leis do IBAMA, que proibiam o desmatamento em encostas de morros e mata ciliar de rios, em São Bonifácio. Isto mostra que é muito difícil modificar "do dia para a noite" o conjunto de valores e costumes de uma sociedade por meio de ações que preconizam o longo prazo como proposta de um desenvolvimento duradouro, em detrimento de ganhos e vantagens apenas a curto-prazo.

Corroborando com uma pesquisa recente sobre a emergência da política ambiental em Curitiba (PR) (Menezes, 1994), verificou-se não ser apenas a partir de uma gestão municipal inovadora que a mentalidade de seus gestores e da população em geral vai ser mudada e cristalizada nas práticas subseqüentes de uma administração municipal mais democráticas, descentralizadas, de visão a longo prazo, supralocais e calcadas em ações de bases sustentáveis. Trata-se, antes, de um longo processo histórico de formação e capacitação de diversas instituições, entidades, segmentos sociais, grupos e pessoas quanto à problemática que assola as sociedades humanas nos dias de hoje, de crescimento econômico, social e ecológico desequilibrado, e distante de práticas cooperativas entre sociedade, mercado e governo (Sachs, 1986). A resistência a mudança e a descontinuidade de

planos no âmbito municipal somente serão reversíveis, caso seja processado um aprendizado social cujo ator principal é a própria sociedade.

Dessa forma, constatou-se que houve limitações quanto à compatibilidade das inovações institucionais identificadas nas experiências de planejamento municipal de Palhoça e São Bonifácio com os condicionantes do planejamento do desenvolvimento sustentado, pré-estabelecidos por Sachs (1986a), sobretudo o envolvimento da comunidade no processo de planejamento e a existência de arranjos institucionais descentralizados. Porém, deve-se aproveitar as convergências e desvios das inovações ora analisadas como indicativos para o aperfeiçoamento de técnicas e metodologias de administração de municípios e comunidades numa era de turbulência ambiental, escassez de recursos, descentralização e participação democrática, visando a um estilo de desenvolvimento cuja premissa seja a da justiça social, da viabilidade econômica e da prudência ecológica.

RECOMENDAÇÕES

Visando a aperfeiçoar as experiências de planejamento avaliadas e contribuir para que outros aproveitem as inovações aqui analisadas, sugerem-se algumas *medidas de ação* aos Municípios e *outras pesquisas* a serem realizadas na área de planejamento do desenvolvimento municipal e regional.

MEDIDAS DE AÇÃO

MUNICÍPIO DE PALHOÇA

-Iniciar trabalhos de sensibilização junta à Câmara Municipal de Palhoça, à Associação Palhocense de Entidades Comunitárias e outras entidades locais com vistas a conscientizá-las sobre a importância de trabalhos cooperativos entre sociedade e governo.

-Dinamizar os trabalhos de acompanhamento do PEP pela Comissão Especial de Acompanhamento, priorizando a divulgação dos trabalhos e a abertura de canais participativos a um contingente mais pluralista e diversificado de segmentos sociais.

-Realizar uma avaliação integrada do PEP Palhoça e dos planejamentos setoriais das secretarias de Agricultura, da Cultura e do Meio-Ambiente, visando a evitarem-se superposições, paralelismos e ações desintegradas entre as áreas.

-Dar continuidade à política habitacional no Município, fortalecendo e estruturando as associações de moradores, para impedir novos assentamentos irregulares, principalmente nos bairros Terra Fraca, Caminho Novo, Passa Vinte e Ponte Imaruim.

-Estender o Programa Habitacional de Palhoça a outros municípios da Região, como Florianópolis, São José e Biguaçu, de forma que a problemática seja atacada regionalmente, aproximando-se mais da raiz do problema imigratório.

-Dar maior divulgação aos trabalhos de vigilância sanitária e seus resultados, realizados pelo CODECON de Palhoça, a partir de 1993, para que estratégias de ação semelhantes em outros setores do município sejam adotadas.

-Implementar programa de coleta seletiva de lixo no Município, utilizando-se da estrutura já estabelecida pelas associações de bairros na área habitacional, como forma de trabalho cooperativo sociedade-governo.

-Implantar um programa de educação ambiental no currículo do ciclo básico de ensino municipal, com projetos educativos integrados com os trabalhos da Secretaria de Educação, da Saúde e do Meio Ambiente, Habitação e Imigração.

-Fazer um controle seletivo das indústrias poluentes interessadas em se instalar no Parque Industrial de Palhoça.

MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

-Sensibilizar as comunidades e suas lideranças quanto à importância da participação social em planos e ações do governo municipal, aproveitando as especificidades da cultura local, predominantemente rural e de tradições étnicas e religiosas.

-Incrementar os trabalhos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, no tocante a uma ação mais integrada entre seus componentes, utilizando mecanismos facilitadores do envolvimento dos participantes nas reuniões realizadas, como exemplo: tempestade cerebral, *brainswriting*, *snow card* e votação ponderada.

-Dar mais divulgação aos trabalhos realizados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, de suas reuniões, e principalmente, da alocação dos recursos orçamentários e extra-orçamentários destinados ao Município.

-Priorizar a participação e a representação da comunidade e de seus segmentos sociais em todas as etapas do processo de planejamento, principalmente nos planos plurianuais para sua agropecuária.

-Dinamizar o intercâmbio com municípios vizinhos e de outras regiões administrativas do Estado e fora dele, com vistas a introduzir inovações técnicas na agropecuária e ampliar as transações comerciais e culturais.

-Procurar maior aproximação com a UFSC e seus centros de ensino para receber tecnologia relacionada com práticas administrativas, projetos desenvolvimentistas no campo tecnológico, social, econômico, da saúde, da habitação, da agropecuária, entre outros.

-Promover maior divulgação da identidade do município como estância turística de riquezas naturais, criando atrativos fiscais para novos empreendimentos, por meio de uma proposta desenvolvimentista de curto, médio e longo prazos;

-Incrementar programas de adubação verde, orgânica, de agroindústrias não-poluentes e de reflorestamento, de forma integrada com o Projeto Microbacias, em ação no Município.

-Incluir como tema permanente de discussão no Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário a precariedade da rodovia SC 431, de forma que possibilite a definição de estratégias mais criativas de pressão às autoridades estaduais no tocante àquela via de acesso.

-Envidar esforços, via Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, para identificar e divulgar entre os produtores rurais novas tecnologias apropriadas ao setor agropecuário, que tenham menores custos, menor consumo de insumos químicos e melhor aproveitamento das complementaridades de recursos vegetais, animais, minerais e hídricos existentes em São Bonifácio.

- Institucionalizar no Município, via Conselho de Desenvolvimento Agropecuário, os canais permanentes de participação da sociedade civil, de suas organizações, entidades e associações, no processo de elaboração, implementação e monitoramento de planos, programas, projetos e orçamentos públicos locais, além do controle sobre os benefícios.

OUTRAS PESQUISAS

-Avaliar outras experiências de Planejamento Municipal na Região da Grande Florianópolis, utilizando-se da referência teórica sobre condicionantes do Planejamento do Desenvolvimento Sustentado, para formar um conjunto de unidades de análise para futuras pesquisas sobre planejamento regional.

-Avaliar experiências de Planejamento Estratégico Participativo da Secretaria do Meio Ambiente, Habitação e Imigração, da Secretaria da Cultura, e da Secretaria da Agricultura do Município de Palhoça, realizadas após julho/93, comparando-as com o PEP.

-Aprofundar estudos sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário em São Bonifácio, verificando a descentralização do arranjo institucional, constituído no Município, e seu papel como processador das demandas comunitárias, técnicas e políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Márcio M. A Força do povo: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ALBUQUERQUE, R.C. Um novo olhar sobre o estado: a perspectiva pós-liberal. São Paulo em Perspectiva, 5(4):92-98, out./dez., 1991.
- AMMANN, Safira B. Participação social. São Paulo:Cortez, 1976.
- ACKOFF, 1970. Planejamento empresarial. Rio de Janeiro: Livraria Técnica Científica, 1978.
- BANFIELD, Edward C. Ends and means in planning. International Social Science journal, v.11, 1962 (Tradução livre do prof. Dr. Joel Souto-Maior Filho).
- BARTELMUS, P. Environment and development. Boston: Allen and Unwin, 1986.
- BENVENISTE, Guy. Mastering the politics of planning: crafting credible plans and policies that make a difference. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989.
- BLASE, Melvin G. Institution building: a source book. Columbia, Mo:University of Missouri Pr., 1985.
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1992.
- _____. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1985.
- BREMAEKER, François E.J. Como estão as cidades brasileiras? Revista Administração Municipal, Rio de Janeiro, v.38, n.201, p.75-93, out/dez, 1991.
- BROMLEY R., BUSTELO, E.S. Política X técnica no planejamento. São Paulo:Brasiliense, 1982.
- BRYSON, John M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. London: Jossey - Bass, 1988.

- BURSZTYN, Marcel. Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CAMPOS, Ana Maria. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 14(3):27-45, jul./set., 1980.
- _____. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.24,n.2, p.30-50, fev./abr., 1990.
- CARVALHO, Paulo G.M. Meio ambiente e políticas públicas: a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial. Tese de mestrado. Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas (SP), 1987.
- CARVALHO, Horácio M. de. O que é planejamento. In: Introdução à teoria do planejamento. São Paulo: Brasiliense, p.12-55, 1978.
- CASTRO, Miguel A. O. Gestão municipal participativa: pedagogia para a participação popular. Recife, SUDENE, 1988.
- CASTOR, Belmiro V. J. Estado e administração pública: reflexões. Brasília: FUNCEP, 1987.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Organização das Nações Unidas. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CIMA. O desafio do desenvolvimento sustentável. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa, 1991.
- CORNELY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. Revista brasileira de planejamento, n.7, p.20-26, abr. 1978.
- DEMO, Pedro. Participação e planejamento - arranjo preliminar. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.30, p. 31-54, jul./set., 1991.
- _____. Participação é conquista. Fortaleza: EUFC, 1986.
- DOWBOR, Ladislau. Introdução ao planejamento municipal. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- DRAGO, Pedro A. Pesquisa-Ação - uma opção metodológica para conhecimento-mudança da realidade organizacional. Revista de administração pública, Rio De Janeiro, 23(4)62-9, ago./out. 1989.

- DRUCKER, Peter F. Introdução à administração. São Paulo: Pioneira, 1991.
- ESMAN, Milton J. Institution building concepts - Inter-university research program in institution building - IRPIB. Pittsburgh, 1967.
- ETZIONI, Amitai. Mixed-scanning: Uma abordagem à tomada de decisão. *Public Administration Review*, v.46, n.1, p.8-14, 1986. (Tradução, sob responsabilidade do Prof. Dr. Francisco G. Heidemann-NAPPO/CPGA/UFSC).
- FAORO, R. Os donos do poder. formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- FERREIRA, F.W. Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FISHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. *Revista de Administração Municipal*, v.34 (183): 18-35, abr./jun., Rio de Janeiro, 1987.
- FREITAG, B. Alfabetização e desenvolvimento social no Brasil. *Revista Tempo Brasileiro*, v.1 - no. 1, Rio de Janeiro, 108:69/82, jan.-mar., 1992
- FRIEDMANN, John R.P. Introdução ao planejamento democrático. Rio de Janeiro: FGV, 1959.
- FOX, Irving K. Institutions for water management in a changing world. *Natural Resources Journal*, v. 16, p. 743-758, out. 1976.
- FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1981.
- GONDIM, Linda M. Dilemas da participação comunitária. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 35(187): 6-17, abr./jun, 1988.
- GONDIM, Linda M. Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana: tendências, possibilidades e limitações, 1989.
- HUNT, E.D. e SHERMAN, H.J. História do pensamento econômico. Petrópolis: Vozes, 1991.
- JAGUARIBE, H. et al. Brasil, sociedade democrática. Rio de Janeiro: J.Olympio, 1985.
- KLIKSBERG, Bernardo. Como transformar o estado. Para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992.
- KRAUS, Pedro G. Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina. Dissertação de mestrado - CPGA/UFSC, Florianópolis, 1991.

- LINDBLOM, C. O processo de decisão política. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- _____. The science of muddling through. *Public administration review*, v.19, p.79-99, 1959.
- LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
- MELLO, Álvaro A.A. Planejamento estratégico em tempo de incertezas e de mudanças: algumas sugestões para a realidade brasileira. 16o. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração. Canela - RS, v.6, 1992.
- MENDONÇA, P.S.M. Avaliação do processo orçamentário com participação popular da prefeitura municipal de Florianópolis/SC no período de 1986 a 1988. dissertação de mestrado, administração pública, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis SC, 1990.
- MENDONÇA, Luiz Carvalheira. A participação do cidadão nas decisões da administração pública. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v.18,n.4, p. , out./dez.1984.
- MENEZES, Claudino L.G.de. A política ambiental em Curitiba: um estudo sobre suas condições de emergência e evolução. Dissertação de mestrado em Sociologia Política. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, 1994.
- MINTZBERG, H. Crafting strategy. *Harvard Business Review*, n. 4 p. 66-75, jul./ago., 1987.
- MOTTA, Paulo R. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sob dificuldades gerenciais. In: Vasconcelos Filho, Paulo et al. Planejamento Empresarial: teoria e prática. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- _____. Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- NUTT, Paul C. & BACKOFF, Robert W. Formulation and implementing strategy: a step-by-estep approach. in: NUTT, Paul C. e BACKOFF, Robert W. - Strategic management of public and third sector organizations - a handbook for leaders. San Francisco, California: Jossey-Bass inc. Publishers, 1992.
- OLIVEIRA, Duraci de Senna. Planejamento Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 1989.
- OLSON, Mancur Jr., The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, New York: Schocken Books, 1968, p.176 (tradução provisória do prof. Dr. Joel Souto-Maior Filho, CPGA/UFSC).

- OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.16, no.1, p.17-60, jan./mar., 1982.
- PATTON, M.Q. An alternative evaluation approach for the problem-solving training program: a utilization-focused evaluation process. In: *Evaluation and Program Planning*, Vol.7, p.189-192, 1984.
- PRATES Antonio A.P., e ANDRADE, Luís 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, p.132-152, abr./jun., 1985.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Desarrollo Humano: Informe*. Bogotá:Tercero Mundo Editores, 1992.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Desenvolvimento e meio ambiente*. Universidade de Oxford, 1992.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Informe sobre o desarrollo humano*. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América latina (CIDEAL), Madrid, 1993.
- PROGRAMA INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO (PIDSE). *Diagnóstico municipal de São Bonifácio SC*, Secretaria de Planejamento de Santa Catarina, 1991.
- PROGRAMA INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO (PIDSE). *Diagnóstico municipal de Palhoça SC*, Secretaria de Planejamento de Santa Catarina, 1991.
- PLANO BÁSICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PBDR), Secretaria de Estado de Planejamento e Fazenda, Diretoria de Desenvolvimento Regional e Municipal. *Zoneamento Ecológico-Econômico*, Florianópolis, SC, 1992.
- PLANO BÁSICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PBDR). *Zoneamento Ecológico-Econômico*. Secretaria de Estado de Planejamento e Fazenda, Diretoria de Desenvolvimento Regional e Municipal. Florianópolis, SC, 1994.
- RAMOS, Alberto G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v.17, p.5-30, jan./mar., 1983.

- RESENDE, Enio J. *Cidadania: o remédio para doenças culturais brasileiras*. São Paulo: Summus, 1992.
- RICHARDSON, R.J. e colaboradores. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo:Atlas, 1985.
- SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986a.
- _____. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986b.
- _____. *Estratégias de transição para o século XXI*. In: BURSZTYN, M. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo:Brasiliense, 1993.
- SÃO BONIFÁCIO. *Plano municipal de desenvolvimento agropecuário de*. Prefeitura Municipal de São Bonifácio, abril de 1990.
- SELZNICK, P. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro:FGV, 1972.
- SILVA, Daniel. *Adeus barrageiros: A transição de paradigmas na construção de barragens no rio uruguai*. Dissertação de Mestrado, Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 1991.
- _____. *Uma abordagem complexa para o planejamento estratégico*. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 1994 (mimeo).
- SOUTO-MAIOR, Joel. *Participação no planejamento macrorregional: lições de uma experiência*. XI encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 1987.
- _____. *Planejamento participativo estadual: avaliação de duas experiências*. in: Encontro Anual ANPAD, Belo Horizonte, 1989, p. 1559-1573.
- _____. *Planejamento estratégico: uma abordagem para o setor público municipal*. *Jornal dos Municípios*, Florianópolis, ano1, n.2, julho de 1991., p.10.
- _____. *Planejamento estratégico e participativo para o desenvolvimento sustentado*. Projeto integrado de pesquisa 1994 - 1997, CPGA/UFSC, 1993.
- _____. *Planejamento estratégico e participativo do município de Palhoça (PEP)*. Florianópolis, junho de 1993 (mimeo).
- _____. *Planejamento estratégico e participativo: uma abordagem para o setor público*, 1994a (mimeo).
- _____. *Planejamento estratégico e participativo do município de Rancho Queimado*. Curso de Pós-graduação em Administração, UFSC, 1994b (mimeo).

- SOUTO-MAIOR, J. e GONDIM, Linda M. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e planejamento democráticos. Anais da XIV Reunião Anual da ANPAD, Florianópolis, p.161-172, 1990.
- SOUTO-MAIOR, Joel e LIMEIRA, Maria C.. Aplicação de critérios na avaliação de experiências de participação popular: o caso do plano de ação do Governo do Estado da Paraíba (1987-1990). Florianópolis, 1992 (mimeo).
- THIOLLENT, Michel J.M. Aspectos qualitativos da metodologia de pesquisa com objetivos de descrição, avaliação e reconstrução. Cadernos de Pesquisa, (49):45-50, maio, 1984.
- _____. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo: Cortez, 1986.
- VASCONCELOS, Paulo e FERNANDES, Marcos. Planejamento estratégico: vantagens e limitações. in: Planejamento Empresarial, e/d, 1992
- VIEIRA, P.F. Desenvolvimento, meio ambiente e planejamento. Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis SC, 1993 (mimeo).
- VIEIRA, P.F e HOGAN D. J. Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável. Campinas: UNICAMP, 1992.
- VIOLA, E.J. e VIEIRA, P.V. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 26(4): 81-104, out./dez. 1992.
- VIOLA, E.J. e LEIS, H.R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: Do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. in Vieira e Hogan. Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável. Campinas: UNICAMP, 1992.
- WATERSTON, Albert. Development Planning - Lessons of Experience. London: John Hopkins, 1965.
- WILSON, Ian. The state of strategic planning: what went wrong? what goes right. Elsevier Science Publishin, 1990.

ANEXOS

ANEXO 1

QUADRO A

ETAPAS/CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO MUNICIPAL

Preparação/motivação

1. Chegar a um acordo entre os tomadores de decisão local (poder legislativo e executivo) e lideranças sociais para iniciar um processo de planejamento estratégico municipal, pois o apoio, compromisso e envolvimento deles é crucial para o cumprimento das demais etapas do processo e para a continuidade do plano a ser formalizado. Promover uma sensibilização dos atores participantes através de reuniões e debates para discutir as vantagens do PE, sua metodologia e os resultados esperados, e sua importância para o desenvolvimento do município. Busca-se motivar os participantes tanto em relação ao planejamento que será aplicado como em relação ao desenvolvimento que se espera para o município (desenvolvimento sustentado).

Iniciação

2. Resgate histórico do município efetuado pelos próprios *municípios participantes* do processo, obtendo uma visão do passado, do presente e do futuro, através de fatos considerados relevantes.

3. Identificação e clarificação dos mandatos. Representa o conjunto de normas e leis que regulam e determinam as funções e atribuições do município. São definidos a partir de normas constitucionais, autorizações legislativas, decretos-portaria do executivo, acordos e convênios, legislação local, estatutos, artigos e contratos. Estabelecem o real campo de ação do município.

4. Clarificar a missão e os valores do município. É sua razão de ser, sua justificativa existencial e social. O ideal a ser alcançado. Para sua definição, levanta-se a priori o conjunto de grupos de influência (stakeholders) do município, representados por contribuintes, acionistas, usuários de serviços públicos, empregados, funcionários, sindicatos e partidos políticos, identificando suas expectativas, pois a satisfação desses é a base da missão do município;

Informação

5. Avaliar o ambiente externo. É a identificação de forças e tendências políticas, econômicas, sociais, tecnológicas e ecológicas, fora do ambiente municipal, traduzidas em ameaças e oportunidades ao município. Constitui-se num processo formal e apoiado por empregados, funcionários, conselhos diretores, membros da sociedade, organizações representativas de segmentos sociais. São os

acontecimentos exteriores ao município, que poderão viabilizar seu desenvolvimento para o alcance da missão; é o ambiente influenciável.

6. Avaliar o ambiente interno. A fim de identificar suas fraquezas e pontos fortes internos, o município monitora seus recursos (entradas), a estratégia presente (processamento) e seu desempenho (saídas). A análise interna permite maior clareza da situação do município, favorecendo o apoio dos grupos de influência e reduzindo o conflito organizacional; é o ambiente controlado.

Formulação

7. Identificar questões estratégicas, ou seja, questões de propósitos políticos, programas, ações, decisões e/ou alocação de recursos que identificam o que é uma organização, o que ela faz e por que ela faz. São questões de suma importância para os destinos do município sobre as quais ele pode fazer alguma coisa. Busca-se priorizar um número reduzido de questões estratégicas com vistas a centrar maiores esforços em cima delas.

8. Elaborar estratégias de ação para gerenciar as questões estratégicas. São definidas a partir do levantamento de propostas de ações, seus obstáculos principais, da definição de responsáveis para gerenciar as ações, prazos para realização (curto, médio e longo prazos) e recursos necessários (orçamentários e extra-orçamentários);

Avaliação

9. É a revisão das estratégias de ação, dos objetivos definidos e dos responsáveis por sua implementação, assim como dos prazos estabelecidos e dos recursos necessários e disponíveis. Forma-se uma Comissão Especial de Acompanhamento, constituída por lideranças sociais, dirigentes do executivo e membros do legislativo local com vistas a acompanhar as ações priorizadas e cobrar resultados.

ANEXO 2

QUADRO B

CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO SETOR PÚBLICO MUNICIPAL

1. Oportunidade
Representa a oportunidade de participação de diversas forças de poder do município, no processo de elaboração, implementação e avaliação do Plano. Estas forças são constituídas pela Prefeitura (prefeito, assessores, secretários, funcionários, vereadores), comunidade (associações, sindicatos, grupos comunitários, entidades religiosas, filantrópicas) e outros (proprietários rurais e urbanos, empresários, comerciantes e trabalhadores em geral).
 2. Equidade
Representa a igualdade de participação entre todos segmentos sociais envolvidos no processo de planejamento e em todas etapas e decisões discutidas e apreciadas.
 3. Pluralidade
Representa a diversidade de segmentos sociais participantes do processo de planejamento e a inserção de suas necessidades e demandas na priorização de questões a serem transformadas em ações. O pluralismo advoga a idéia do poder distribuído em contraposição ao poder único.
 4. Representatividade
Representa a participação de representantes legítimos de segmentos sociais, autorizados pelo grupo social a que pertencem, a responderem por ele no processo de planejamento. Seu objetivo é a reprodução dos valores e expectativas da coletividade através do indivíduo que vai representá-lo.
 5. Responsabilidade
Representa a obrigação do indivíduo de responder por um ato próprio ou em nome de outrem. É a atribuição ao participante envolvido na decisão de responder perante a sociedade pelos efeitos e impactos das ações implementadas. É a aceitação da responsabilidade estabelecida em acompanhar o cumprimento das ações priorizadas no processo de planejamento.
-

Fonte: SOUTO-MAIOR, J. e GONDIM, L., op.cit.; SOUTO-MAIOR, J. e LIMEIRA, M.C., op.cit.

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Identificação Pessoal

Nome:

Idade:

Nível de escolaridade:

Profissão:

Cargo/Representação à época:

Endereço:

Os dados de natureza primária serão obtidos via entrevista semi-estruturada aplicada a uma amostra intencional de participantes e não-participantes do processo de elaboração do Planejamento Estratégico e Participativo de Palhoça. Esta amostra será dividida em dois grupos: um formado por integrantes da administração pública municipal e o outro por membros de diversos segmentos da sociedade civil, que participaram do Plano.

ENTREVISTA I - Grupo Participante do Processo de Planejamento

(razões)

1. Antes do Plano de Palhoça já havia alguma experiência de planejamento no município? Qual?

2. No seu entendimento, quais foram as razões que levaram o município de Palhoça a iniciar um processo de planejamento do desenvolvimento municipal?

(Como tem sido a realidade do desenvolvimento sócio-econômico e ambiental no município, considerando o quadro político, econômico, social - habitação, saúde, transporte, lazer, educação, cultura, assistência social - e o meio-ambiente?)

3. DE SUA OPINIÃO SOBRE A IMPORTANCIA QUE TIVERAM OS FATORES ABAIXO RELACIONADOS PARA LEVAR O MUNICIPIO DE PALHOÇA A INICIAR UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATEGICO E PARTICIPATIVO

FATORES	INTENSIDADE			
. Problemas de degradação do meio-ambiente natural e social como a invasão de áreas de mangues, poluição do ar, das águas, desmatamentos, uso excessivo de agrotóxicos, falta de aterros sanitários;	<input type="checkbox"/> muito importante	<input type="checkbox"/> importante	<input type="checkbox"/> pouco importante	<input type="checkbox"/> sem importância
. Problemas com o saneamento básico do município: inibição de ocorrer epidemias;	<input type="checkbox"/> muito importante	<input type="checkbox"/> importante	<input type="checkbox"/> pouco importante	<input type="checkbox"/> sem importância
. Dificil situação sócio-econômica do município em relação ao aumento da pobreza, diminuição do nível de emprego, habitação, transporte, lazer, educação, cultura, assistência social e saúde;	<input type="checkbox"/> muito importante	<input type="checkbox"/> importante	<input type="checkbox"/> pouco importante	<input type="checkbox"/> sem importância
. Desorganização administrativa da prefeitura municipal (falta de integração entre secretarias, departamento e órgãos municipais; falta de transparência das ações realizadas, dos recursos utilizados; falta de articulação com órgãos dos níveis estadual e federal).	<input type="checkbox"/> muito importante	<input type="checkbox"/> importante	<input type="checkbox"/> pouco importante	<input type="checkbox"/> sem importância
. forte fluxo imigratório	<input type="checkbox"/> muito importante	<input type="checkbox"/> importante	<input type="checkbox"/> pouco importante	<input type="checkbox"/> sem importância

(Categoria Analítica Política)

4. APOIO DADO PELA SOCIEDADE E PELO GOVERNO DO MUNICIPIO DE PALHOÇA AO PLANO ESTRATEGICO E PARTICIPATIVO, NO QUE DIZ RESPEITO A AÇÕES QUE ATACAM PROBLEMAS SOCIO-AMBIENTAIS DO MUNICIPIO

ETAPAS	Elaboração (durante a realização do plano)			Implementação (após a realização do plano)		
ATORES E INSTITUIÇÕES						
poder executivo (prefeito e secretários municipais)	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco
poder legislativo (vereadores)	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco
organizações comunitárias (entidades representativas organizadas da sociedade civil)	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco
lideranças econômicas (comerciantes, industriais, proprietários rurais, profissionais liberais, entidades patronais)	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco	<input type="checkbox"/> forte	<input type="checkbox"/> médio	<input type="checkbox"/> fraco

5. APOIO DADO PELA SOCIEDADE E PELO GOVERNO DO MUNICIPIO DE PALMOÇA AO PLANO ESTRATEGICO E PARTICIPATIVO, NO QUE DIZ RESPEITO A AÇÖES QUE ATACAM PROBLEMAS IMEDIATISTAS (*) DO MUNICIPIO

ETAPAS	Elaboração (durante a realização do Plano)	Implementação (após a realização do Plano)
ATORES E INSTITUIÇÖES		
poder executivo (prefeito e secretários municipais)	() forte () médio () fraco	() forte () médio () fraco
poder legislativo (vereadores)	() forte () médio () fraco	() forte () médio () fraco
organizações comunitárias (entidades representativas organizadas da sociedade civil)	() forte () médio () fraco	() forte () médio () fraco
lideranças econômicas (comerciantes, industriais, proprietários rurais, profissionais liberais, entidades patronais)	() forte () médio () fraco	() forte () médio () fraco

Por exemplo: Aumento da receita do município

6. Como tem sido a prática política no município?

Tem-se configurado numa prática do tipo:

- a () corporativista (protegendo e favorecendo apenas os grupos e entidades ligados ao grupo no poder)
- b () fisiológica, clientelista (troca de favores)
- c () nepotista (beneficiando parentes e amigos)
- d () de interesses eleitoreiros

Tem predominado no sistema político local:

- e () a figura do cacique
- f () o voto de cabresto
- g () a existência de oligarquias políticas e econômicas que ditam os rumos do município
- h () outros

Qual grupo tem dominado politicamente o município nas últimas gestões?

ENTREVISTA II - Grupo Participante do Processo de Planejamento

(perfil participativo do processo de planejamento) - Critérios:

Oportunidade

1. Foi dada oportunidade para que todos grupos organizados da sociedade como os da prefeitura (secretários, funcionários), câmara municipal (vereadores), grupos comunitários (entidades de classe, associações comunitárias urbanas e rurais, instituições filantrópicas, religiosas, sindicatos) e outros (comerciantes, empresários, proprietários rurais, profissionais liberais, operários, sociedade civil e militar) pudessem participar do Planejamento Estratégico e Participativo?

Se sim: Como foi definido quem participaria? Quais critérios foram utilizados para esta escolha? De que forma foi feito o convite?

Se não: Por que?

2. Você acredita que deveria ser dada (ou ter sido dada) esta oportunidade de participação a todos os grupos organizados da sociedade?

Por que?

Eqüidade

3. Foi assegurado igualdade de participação a todos os representantes de grupos organizados (ou não) da sociedade e do governo municipal que estavam presentes nas discussões do Plano?

Se sim: De que forma? Quais foram as técnicas de votação utilizadas nas reuniões?

Se não: Por que?

4. Você acha que as decisões conjuntas tomadas pelos representantes do governo e da sociedade foram influenciadas pelo conhecimento técnico de alguns especialistas?

Se sim: Que tipo de conhecimento? De que forma? O conhecimento técnico foi utilizado como "silenciador de discussões" intimidando outras pessoas?

Se não: Por que?

Pluralidade

5. As críticas, sugestões e recomendações dos participantes foram efetivamente levadas em consideração na consolidação das ações do Plano?

6. A escolha final das ações prioritizadas no Plano (ações sócio-ambientais, em anexo) foi feita por segmentos sociais afetados pelos problemas que deram origem a estas ações?

Se sim: De que forma?

Se não: Foi feita por quem?

Representatividade/Legitimidade

7. Você se considera um representante legítimo do seu segmento social (ou associação)?

8. Os outros que participaram da elaboração do Plano, em nome de grupos e organizações da sociedade civil e do Governo, podem ser considerados seus legítimos representantes?

Se sim: Por que?

Se não: Por que?

Responsabilidade

9. Houve uma responsabilização formal ou informal dos participantes diante das ações prioritizadas pelo Plano?

Se sim: as pessoas e órgãos responsáveis estão acompanhando as propostas de ação?

Se não: Por que?

10. A não participação de certos segmentos da sociedade no processo de elaboração do Plano deve-se principalmente a que:

Além de suas colocações quais das opções abaixo são pertinentes:

a () desinformação sobre a possibilidade de participar do Planejamento Estratégico e Participativo

b () falta de interesse real em participar (desmotivação)

c () divergências político-partidárias ou ideológicas

d () ação deliberada do poder municipal para excluir possíveis segmentos opositores

e () outros (especificar)

(perfil estratégico do processo de planejamento) - Etapas:

Preparação

11. No seu entendimento houve uma preparação prévia para sensibilizar e conscientizar a sociedade e os participantes do Plano de Palhoça quanto à metodologia utilizada e sua importância para o fu-

Se sim: Como foi realizado?

Se não: Por que? O que faltou?

12. Na sua opinião, antes de ter iniciado o Plano de Palhoça, houve

um acordo entre diferentes líderes locais (executivo, legislativo, organizações comunitárias e econômicas) sobre a necessidade de se iniciar um

planejamento do desenvolvimento no município?

Se sim: De que forma isto ocorreu?

Se não: Por que?

Iniciação

13. No processo de elaboração do Plano foram levados em consideração o mandato do município, como: lei orgânica, plano plurianual, plano diretor, legislação relevante, estatutos e decretos?

Se sim: De que forma?

Se não: Por que?

14. A missão (correspondente ao ideal a ser alcançado pelo município, incluindo sua justificativa social) foi identificada pelos participantes, relevando a questão do meio-ambiente?

Se sim: Como ela foi apreciada, priorizada e explicitada?

Se não? Por que?

Análise ambiental

15. Foram identificadas ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do município referentes a seu ambiente externo, ou seja, em relação a tudo aquilo que está fora do município?

Se sim: De que forma?

Se não: Por que?

16. Foram identificados pontos fortes e pontos fracos do município referentes a seu ambiente interno, ou seja, em relação a tudo aquilo que está dentro do município?

Se sim: De que forma?

Se não: Por que?

Formulação

17. Foram levantadas questões de suma importância para os destinos do município, relacionadas ao meio-ambiente?

Se sim: de que forma?

18. Foram definidas propostas para resolver aquelas questões (relacionadas com o meio-ambiente) de suma importância para o município, levando-se em conta os obstáculos a serem removidos e os recursos humanos, materiais, financeiros e outros existentes?

Se sim: Houve indicações de ações de curto, médio e longo-prazos? Indicações de como, onde, quando e por quem elas deveriam ser implementadas?

Execução/continuação

19. Na sua opinião houve continuidade no processo de planejamento em relação à prática das ações prioritizadas no Plano (relacionadas com o meio-ambiente)?

Se sim: De que forma ocorreu ou vem ocorrendo?

Se não: Quais fatores estão dificultando a implementação de ações prioritizadas?

Avaliação/progressão

20. Você considera que houve evolução no processo de planejamento através de avaliação e revisão periódicas das ações prioritizadas (em anexo) e de seus respectivos responsáveis?

Se sim: De que forma ocorreu ou vem ocorrendo?

Se não: Por que?

(conclusão)

21. O Plano permitiu maior conhecimento dos problemas e potenciais do município por parte da sociedade? Foi um processo de aprendizado social?

Se sim: Por que?

Se não: Por que?

22. Na formulação das ações prioritizadas pelo Plano foi dada importância às questões sócio-ambientais de médio e longo-prazos (programa de educação ambiental e assentamentos) da mesma forma que para as questões econômico-administrativas imediatistas (aumento da receita do município)?

23. Você acha que o Plano foi importante para a retomada do desenvolvimento no município de Palhoça?

Por que?

(você teria alguma crítica ou sugestão a fazer?)

ENTREVISTA III - Grupo Não-Participante do Processo de Planejamento

1. Você sabia da realização do Plano Estratégico e Participativo nos meses de abril a junho de 1993, em Palhoça?
2. Por que não participou?
3. Quais os impactos do Plano Estratégico e Participativo na comunidade?
4. Você ouviu falar das ações em anexo (convergentes com o Desenvolvimento Sustentado)?
5. Mesmo sem ter participado você acha que foi importante a realização do Plano Estratégico e Participativo para o desenvolvimento do município? Por que?

OBS: Foi aplicado o mesmo modelo de entrevistas no município de São Bonifácio com os ajustes necessários às características locais.

REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO
ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO (PEP) DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA

*Dispõe sobre as atribuições da Comissão Especial de Acompanhamento
do Plano Estratégico e Participativo de Palhoça e dá outras provi-
dências*

CAPITULO I - Da Identificação

Artigo 1o. - A Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Estratégico e Participativo de Palhoça (FEP), instituída pela portaria no. 164/93, de 23 de agosto de 1993, e instalada em 11 de outubro de 1993, é órgão consultivo e deliberativo de acompanhamento do PEP do Município de Palhoça.

CAPITULO II - Do Objetivo

Artigo 2o. - A Comissão Especial tem como objetivo acompanhar a execução, avaliação e divulgação do PEP, assim como redefinir estratégias de ação, responsabilidades, prazos e recursos necessários para a efetivação das ações estratégicas relevantes ao desenvolvimento do Município, além de identificar novos obstáculos à implementação daquelas ações.

CAPITULO III - Da Competência

Artigo 3o. - A Comissão Especial compete:

I - Redefinir ações não implementadas nos prazos estipulados com recursos estimados;

II - Redefinir responsáveis (órgãos ou pessoas) para acompanhamento de ações estratégicas definidas ou reestruturadas;

III - Apresentar a todos integrantes desta Comissão os obstáculos que persistem à concretização das ações estratégicas definidas;

IV - Cooperar no Planejamento Municipal e na elaboração de leis, deliberação ou resoluções municipais, oferecendo propostas, deliberações ou resoluções que objetivem a concretização de ações definidas a partir do Plano;

V - Incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo do desenvolvimento municipal sustentado;

VI - Promover ampla divulgação dos trabalhos desta Comissão perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário municipal, assim como a toda sociedade palhocense;

VII - Alteração de seu regimento interno e eleição de sua diretoria com aprovação de 2/3 de seus membros.

CAPITULO IV - Da Organização

Seção I - Da Composição e do Mandato

Artigo 4o. - A Comissão é constituída por dez membros efetivos e dez suplentes, representantes de entidades públicas, privadas e organizações não-governamentais, que tiveram participação parcial ou total no processo de elaboração do PEP.

Os membros desta Comissão foram assim designados, a partir da etapa final do PEP de Palhoça:

Secretarias Municipais

Colégio de Primeiro e Segundo Grau

Igreja Evangélica

Polícia Militar .

Entidades Comunitárias

Setor de comércio e indústria

Universidade Federal de Santa Catarina

Artigo 5o. A substituição de seus membro far-se-á quando necessário por portaria do Chefe do executivo municipal.

Seção II - Da duração, Sede e Funcionamento

Artigo 6o. - A Comissão Especial tem duração por tempo indeterminado e sua sede será em local cedido pela Prefeitura Municipal.

Artigo 7o. - Serão realizadas reuniões periódicas a serem definidas em datas marcadas no encerramento de cada encontro.

Artigo 8o. - Os trabalhos da Comissão não serão remunerados, sendo considerados, todavia, como de relevante contribuição para a Administração Municipal.

Artigo 9o. - A Comissão Especial elegerá um Coordenador Geral e um Secretário Geral.

Artigo 10o. - Compete à Comissão deliberar, por maioria absoluta, em todos os casos em que houver necessidade de votação.

CAPITULO V - Da Estrutura e Funcionamento

Artigo 11o. - A Comissão Especial de Acompanhamento é composta dos seguintes órgãos:

- I - Plenário (membros da Comissão)
- II - Coordenador Geral
- III - Secretário Geral

Seção I - Do Plenário

Artigo 12o. - Ao Plenário, composto pelos 10 membros referidos no artigo 4o. deste Regimento, compete:

- I - acompanhar e/ou controlar todas as iniciativas e ações declaradas como relevantes e de competência da Comissão;
- II - deliberar sobre matéria encaminhada à apreciação da Comissão;
- III - dispor sobre normas e atos relativos ao funcionamento administrativo da Comissão;
- IV - alterar ou modificar este Regimento, quando necessário;

Seção II - Do Coordenador Geral

Artigo 13o. - São atribuições do Coordenador Geral:

- I - convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão;
- II - assinar resoluções da Comissão;
- III - expedir pedidos de informações e consultas às autoridades competentes;
- IV - baixar atos necessários às execuções das tarefas administrativas, assim como as que resultarem das deliberações da Comissão;
- V - coordenar, supervisionar e executar as atividades de apoio, necessárias ao cumprimento das finalidades da Comissão e de suas resoluções.

Seção III - Do Secretário Geral

Artigo 14o. - São atribuições do Secretário Geral:

- I - coordenar as atividades da secretaria geral;
- II - dar suporte administrativo necessário, providenciando a disponibilidade de materiais;
- III - elaborar e submeter aos membros da Comissão a pauta de reunião;

IV - manter a guarda dos bens móveis, documentos e demais acervos da Comissão;

V - registrar, arquivar, elaborar e encaminhar os documentos e correspondências necessárias, incluindo-se aí a ata de cada reunião realizada;

Seção IV - Das Reuniões da Comissão Especial

Artigo 15o. - As reuniões ordinárias da Comissão serão realizadas mensalmente, em dias e horários previamente fixados no final de cada reunião que precede; •

Artigo 16o. - As reuniões da Comissão obedecerão a seguinte ordem:

I - instalação dos trabalhos pelo Coordenador da Comissão;

II - leitura da ata dos assuntos tratados na reunião anterior;

III - discussão, aprovação e assinatura da ata;

IV - leitura, discussão e aprovação da ordem do dia;

V - ordem do dia;

VI - avisos, comunicações, registros de fatos, apresentação de proposições, correspondências e documentos de interesse da Comissão.

Artigo 17o. - Considerando necessário, o Coordenador submeterá à discussão e votação matéria relevante.

CAPITULO VI - Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 19o. - Anualmente deverá ser elaborado um relatório das atividades da Comissão, devendo ser enviada cópia do mesmo, até o dia 30 de dezembro, a todos departamentos e secretarias do Poder Executivo municipal, à Câmara de Vereadores, às entidades sociais, comunitárias e econômicas organizadas do Município.

Artigo 20o. - Em caso de extinção da Comissão, o patrimônio que eventualmente venha a formar durante sua existência será destinado a seu substituto legal;

Artigo 21o. - No prazo de até trinta dias da aprovação do Regimento Interno será elaborado e encaminhado ao Poder Executivo um projeto de Decreto regulamentando a Comissão Especial.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA

PORTARIA Nº 164/93

REINALDO WEINGARTNER, Prefeito Municipal de Palhoça, no uso de suas atribuições legais, resolve:

INSTITUIR COMISSÃO ESPECIAL.

ARTIGO 1º - Fica instituída a Comissão Especial encarregada de acompanhar a execução do Planejamento Estratégico e Participativo do Município de Palhoça, bem como avaliar e divulgar seu andamento.

ARTIGO 2º - Designar, como membros da Comissão Especial:

ARNO PAGANELLI - Pastor
CÉLIO JOSÉ MEDEIROS - 2º Ten. P.M.,
ÉLCIO LUIZ SCHMITZ - Chefe do CODECON
GILBERTO STEINMETZ - Empresário
GIOVANI EDUARDO ADRIANO - Secretário Municipal
LUIZ HENRIQUE MOREIRA - Secretário Municipal
NELSON ARTUR SCHUTZ - Diretor de Colégio
NEREU CELESTE GHIZONI - Secretário Ger. da Adm.
VALMOR SILVEIRA DE SOUZA - Secretário Municipal
JOSÉ GARCIA LEAL FILHO - Prof. Pós-Grad. Adm.-UFSC.

ARTIGO 3º - A Comissão reunir-se-á periodicamente, elegerá, na primeira reunião e dentre seus membros, um Coordenador e um Secretário e instituirá Regimento Interno próprio.

Parágrafo Único - Os trabalhos da Comissão não serão remunerados, sendo considerados, todavia como de relevante contribuição para a Administração Municipal.

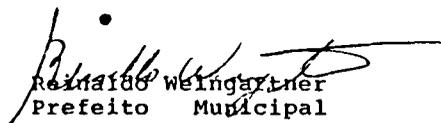


ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA

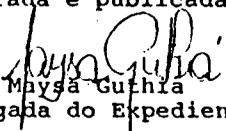
ARTIGO 4º - A existência da Comissão é por tempo indeterminado e a substituição dos seus membros far-se-á, quando necessário, por Portaria do Chefe do Executivo.

ARTIGO 5º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas às disposições em contrário.

Palhoça, 23 de agosto de 1993


Renato Weingartner
Prefeito Municipal

Reigistrada e publicada na data supra


Maysa Guthia
Encarregada do Expediente

PALHOÇA
AFONCA DOTRABALHO

Adm-93/96

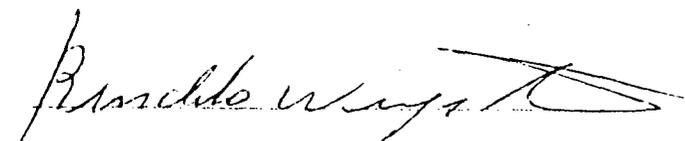
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

1º WORKSHOP DE PLANEJAMENTO E
ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICOS

O Sr. Reinaldo Weingartner, Prefeito Municipal de Palhoça, e o Professor Doutor Joel Souto-Maior, do Curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC, têm a honra de convidar Vossa Senhoria para participar do evento em epígrafe a realizar-se nos dias 3 e 4 (sábado e domingo) de abril de 1993, das 9:00 hs às 18:00 hs, com intervalo para almoço oferecido pela Prefeitura.

Na ocasião será entregue aos participantes a programação completa das atividades relacionadas com planejamento e administração estratégicos e participativos do Município de Palhoça. Maiores informações poderão ser obtidas com Dr. Nereu C. Ghizoni pelo fone 42-1202- R. 26


Reinaldo Weingartner


Joel Souto-Maior



Prefeitura Municipal de São Bonifácio

Decreto nº 498/91 de 18 de janeiro de 1991.

Regulamenta Descontos para quem
Reflorestar.

Dr. DIMAS ESPÍNDOLA, Prefeito
Municipal de São Bonifácio, de acordo com a Lei
nº 603/90 e de acordo com as suas atribuições
legais, RESOLVE:

DECRETAR

- Art. 1º - Aos municípios que reflorestarem em
São Bonifácio, terão descontos sobre
os serviços prestados pela Prefeitura
Municipal, durante o ano em que se e-
fetuar o reflorestamento.
- Art. 2º - O desconto de que trata o artigo 1º
será conforme o disposto abaixo:
- 01 - Até 200 mudas exóticas/ano-10%
Desconto
 - 02 - De 200 à 500 mudas exóticas/ano-
20% Desconto
 - 03 - Acima de 500 mudas exóticas/ano-
25% Desconto
 - 04 - 50 mudas frutíferas/ano - 15%
Desconto
 - 05 - 50 mudas nativas/ano - 25% Des-
conto.
- Art. 3º - O desconto de que trata o presente De-
creto não se aplica aos madeireiros.
- Art. 4º - É condição básica para a obtenção do
benefício que o reflorestamento seja
efetuado dentro do município de São
Bonifácio.
- Art. 5º - O proprietário do reflorestamento é o
responsável direto pelo cuidado do mes-
mo.
- Art. 6º - Comprovada a má fé, o beneficiado per-
derá o desconto recebido e será acres-
cido o mesmo percentual com que foi be-
neficiado, no valor dos serviços que
a Prefeitura Municipal lhe presta.



ESTADO DE SANTA CATARINA

Prefeitura Municipal de São Bonifácio

Art. 7º - O munícipe deverá assinar uma Declaração na Prefeitura, afirmando o plantio das mudas.

Art. 8º - Serão consideradas:

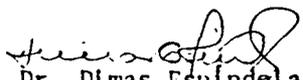
- . Mudas Exóticas: Pinus, eucalipto, etc.
- . Mudas Nativas: Canela, peroba, cedro e demais de nossa região.
- . Mudas Frutíferas: Pera, laranja, pêssêgo, ameixa, maçã e demais qualidades a propriadas para nossa região.

Art. 9º - O benefício de que trata o presente Decreto, não será cumulativo. Se alguém refflorestar com diferentes espécies, terá que optar por uma única opção de desconto.

Art. 10 - O desconto de que fala o presente Decreto é válido somente para o ano do plantio das mudas.

Art. 11 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

São Bonifácio, 18 de janeiro de 1991.


Dr. Dimas Espíndola
Prefeito Municipal

Este Decreto foi publicado e registrado na Secretaria da Prefeitura Municipal, na data supra.


Lúcia Schilling
Chefe de Secretaria



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA

OF. Nº _____/93.

Palhoça, 31 de março de 1993.

Senhor

Tenho a satisfação de convidar Vossa Senhoria para participar do "1º WORKSHOP DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICOS", a realizar-se nos dias 3 e 4 de abril do corrente ano, das 09:00 às 18:00 horas, no Colégio Governador Ivo Silveira, desta Cidade.

Trata-se de oportunidade única, que nos foi oferecida pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, para, através de Professores especializados, ministrar conhecimentos e orientar-nos na elaboração do Plano Estratégico e Participativo do Município de Palhoça.

A participação de Vossa Senhoria é de grande importância para o sucesso do evento, tendo em vista seu pleno conhecimento da realidade palhocense, especialmente no setor de suas atividades.

Solicitamos confirmação da presença.

Colho o ensejo para apresentar a Vossa Senhoria meus protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

REINALDO WEINGARTNER
Prefeito Municipal

NCG/alv.

PALHOÇA
A FORÇA DO TRABALHO
Adm-93/96

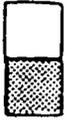
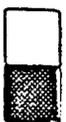
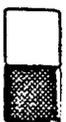
R E C U R S O S H I D R I C O S

FEIÇÕES GEOMORFOLÓGICAS	FAIXA DE PRESERVAÇÃO	ARGUMENTO LEGAL	REPRESENTAÇÃO GRÁFICA
CURSOS D'ÁGUA	30m p/rios < 10m 50m p/rios 10 a 50m 100m p/rios de 50 a 200m 200m p/rios de 200 a 600m 500m p/rios > 600m	LEI Nº7803/89-(Altera a Lei nº4771/65-Cod.Florestal)Art.29- Consideram-se de preservação permanente...as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a)so longo dos rios ou qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja: 1)de 30m p/cursos d'água de menos de 10m de largura; 2)de 50m p/ cursos d'água que tenham de 10 a 50m de largura; 3)de 100m p/cursos d'água que tenham de 50 a 200m de largura; 4)de 200m p/cursos d'água que tenham de 200 a 600m de largura; 5)de 500m p/cursos d'água que tenham largura superior a 600m.	
CORPOS D'ÁGUA	VARIÁVEL	RESOL. CONAMA Nº 004/85 - Art.3º-São reservas ecológicas:b)as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:II-ao redor das lagoas,lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, desde o seu nível mais alto medido horizontalmente,em faixa marginal cuja largura mínima será: -de 30m p/os que estejam situados em áreas urbanas; -de 100m p/ os que estejam em áreas rurais,exceto os corpos d'água com até 20 hectares de superfície,cuja faixa marginal será de 50m -de 100m para represas hidrelétricas. LEI Nº7803/89 (Altera a Lei nº4771/65-Cod.Florestal)Art.29-Consideram-se de preserv. permanente...as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:c)nas nascentes,ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja sua situação topográfica,num raio mínimo de 50m de largura.	

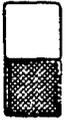
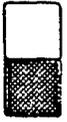
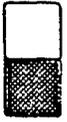
F E I Ç Õ E S L I T O R Â N E A S

FEIÇÕES GEOMORFOLÓGICAS	FAIXA DE PRESERVAÇÃO	ARGUMENTO LEGAL	REPRESENTAÇÃO GRÁFICA
RESTINGAS	300m da preamar max.	RESOL. CONAMA Nº004/85 -Art.3º-São reservas ecológicas:VII-nas restingas,em faixa mínima de 300m a contar da linha de preamar máxima.	
MANGUES E DUNAS	TODA EXTENSÃO	RESOL. CONAMA Nº004/85 - Art.3º-VIII-nos manguezais.em toda sua extensão; IX-nas dunas, como vegetação fixadora;	
PROMOTÓRIOS; LAGUNAS E ESTUÁRIOS; ILHAS COSTEIRAS, OCEÂNICAS E FLUVIAIS	TODA EXTENSÃO	LEGISL. AMBIENTAL DE STA. CATARINA-FAIMA:Capítulo III-SeçãoI-Art.42-São consideradas áreas de proteção especial:II-promotórios,as ilhas fluviais,e as ilhas costeiras e oceânicas,estas quando cedidas pelo Governo Federal; IV-ns estuários e as lagunas;	

DECLIVIDADE

FEIÇÕES GEOMORFOLÓGICAS	FAIXA DE PRESERVAÇÃO	ARGUMENTO LEGAL	REPRESENTAÇÃO GRÁFICA
ENCOSTAS DE MORROS;	16940' 30Z	LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO: Lei 6766/79 Art. 39- Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal. Único- Não será permitido o parcelamento do solo: Item III: em terrenos com declividade superior a 30Z, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes	
MONTANHAS E MONTES	259 46,6Z	CÓDIGO FLORESTAL: Lei 4771/65 - Art. 109- Não é permitida a derrubada de florestas situadas em áreas de inclinação entre 25 a 45º se sendo nelas tolera a extração de toras qdo em regime de utilização racional, q/ visem rendimentos permanentes.	
	459 100Z	CÓD. FLORESTAL: Lei 4771/65- Art. 29: Consideram-se de preservação permanente pelo só efeito desta lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: e) nas encostas ou partes destas c/ declividade superior a 45º, equivalente a 100Z na linha de maior declive.	

HIPSSOMETRIA

FEIÇÕES GEOMORFOLÓGICAS	FAIXA DE PRESERVAÇÃO	ARGUMENTO LEGAL	REPRESENTAÇÃO GRÁFICA
LINHA DE CUMEADA	1/3 SUPERIOR	RESOL. CONAMA Nº4/85-Art. 39-São reservas ecológicas: V) nas linhas de cumeada, em áreas delimitada a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha da cumeada equivalente a 1000 metros.	
MORROS ISOLADOS	1/3 SUPERIOR	RESOL. CONAMA Nº4/85-Art. 39-São reservas ecológicas: VI) no topo de morros, montes e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3, da altura mínima da elevação em relação à base.	
MONTANHAS OU SERRAS	1/3 SUPERIOR	RESOL. CONAMA Nº4/85-Art. 49-Nas montanhas ou serras, quando ocorrem 2 ou mais morros cujos cumes estejam separados entre si por distâncias inferiores a 500m, a área total protegida pela reserva ecológica abrangera o conjunto de morros em tal situação e será delimitada a partir da curva de nível correspondente a 2/3 a altura, em relação a base do morro mais baixo do conjunto.	
MONTANHAS	ACIMA DE 1800m	Lei Nº 7803/89-CONTROLE DO MEIO AMBIENTE- CÓDIGO FLORESTAL (Alterações da Lei 4771/65)-Art. 29 Consideram-se de preservação permanente... as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: h) em altitude superior a 1800m qualquer que seja a vegetação.	
TABULEIROS E CHAPADAS	100 metros	Lei Nº7803/89-CÓDIGO FLORESTAL (Alterações da Lei 4771/65)-Art. 29 g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura de relevo, em faixa nunca inferior a 100m em projeções horizontais.	