



**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CURSO DE BACHARELATO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO:** um estudo sobre as influências das demandas sociais no Plano Plurianual – 2018-2021 do município de Redenção (CE)

**JOEL LEROY DOS PRAZERES NAPITA**

Redenção – CE

2018

Joel Leroy dos Prazeres Napita

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO:** um estudo sobre as influências das demandas sociais no Plano Plurianual – 2018-2021 do município de Redenção (CE)

Trabalho de Conclusão de Curso a ser apresentado na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito básico para a conclusão do Curso de Bacharelato em Administração Pública.

**Orientora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane Barbosa da Conceição

Redenção – CE

2018

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Sistema de Bibliotecas da UNILAB  
Catalogação de Publicação na Fonte.

---

Napita, Joel Leroy Dos Prazeres.

N172p

Planejamento municipal e desenvolvimento: um estudo sobre as influências das demandas sociais no Plano Plurianual ? 2018-2021 do município de Redenção CE / Joel Leroy Dos Prazeres Napita. Redenção, 2018.

76f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eliane Barbosa da Conceição.

1. Administração pública. 2. Planejamento governamental. 3. Desenvolvimento local. 4. Planejamento municipal. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 350

---


JOEL LEROY DOS PRAZERES NAPITA

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO:** um estudo sobre as influências das demandas sociais no Plano Plurianual – 2018-2021 do município de Redenção (CE)

Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Data da aprovação: 30/05/2018

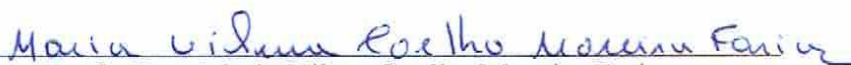
BANCA DE AVALIAÇÃO



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Eliane Barbosa da Conceição (Orientadora)



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Andrea Yumi Sugishita Kanikadan



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria

Dedico este trabalho aos meus pais, irmãos, minha namorada, minha filha e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida. Dedico igualmente a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui.

## AGRADECIMENTOS

Quero primeiramente agradecer a Deus, pois durante todo esse tempo sempre me foi refúgio e fortaleza. Por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia e na hora de alegria.

À minha família, especialmente meus pais, Joel Antônio Felix Napita e Maria dos Prazeres Langa Napita, pois são minha base e modelo de caráter. Agradeço-os por toda a vida dedicada à sua nossa família e o pelo amor dado. Amo-os indefinidamente!

Agradeço de igual forma aos meus queridos irmãos, Mano Celso, Mana Dunia e Maninho Euclides, pelo apoio de sempre e companheirismo da vida toda.

A minha orientadora Professora Doutora Eliane Barbosa, por todo o apoio e atenção, pelo tratamento gentil e generoso, pelas palavras de elogios e oportunidades oferecidas, pelo auxílio e direcionamento imprescindível na realização deste trabalho e por sempre acreditar que eu seria capaz. Que seja o princípio de uma parceria frutífera!

À minha namorada Tania Isabel Pontífice O dos Santos, por seu amor e paciência dedicados durante a elaboração deste trabalho. Com você o caminho se tornou agradável!

Ao meu companheiro de sempre, Hermelindo Silvano Chico, pela parceira, lealdade e convivência.

Aos meus amigos, especialmente aqueles que tive o prazer de dividir o mesmo apartamento: Tilfo Pedro Bila e Beluario Manjate. Os amigos e colegas que convivi durante todo o curso: Aderito Tavares, Ana Isabel, Benvindo da Cruz, Helena Gunza e Osnelly Osório.

A todos Moçambicanos, especialmente os da “Esquina”, que conheci e aprendi muitas coisas e espero revê-los!

Ao meu amigo anônimo pelo consentimento da bolsa que permitiu a minha estadia aqui no Brasil. Muito obrigado! Espero um dia conhece-lo.

As Professoras, Dra. Andrea Kanikadan e Dra. Vilma Faria, por participarem da banca examinadora da aprovação de TCC e pelos ensinamentos ao longo do curso.

À Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira e todos os professores e colaboradores do ICOSA por me terem oportunizado tamanha experiência acadêmica e profissional.

Por fim, meus sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma passaram pelo meu caminho e contribuíram para que eu hoje estivesse concluindo esta importante etapa da minha história.

Quando os sonhos estão difíceis de realizar,  
corra atrás de conquistar as metas.



## RESUMO

O desenvolvimento local com intervenção do Estado implica a ação e influência deste na orientação de elementos que afetam positivamente no curto e longo prazo a dinâmica de determinada região. O presente trabalho visa demonstrar a importância do governo – no caso municipal – em parceria com as lideranças locais na elaboração de planos plurianuais e de investimentos, para a disseminação e consolidação da prática de planejamento no setor público em prol do desenvolvimento no Brasil. Objetiva analisar as influências das demandas sociais no planejamento municipal da cidade de Redenção, localizada no estado nordestino de Ceará. Para tal, foi realizado um estudo de caso, no âmbito de uma pesquisa qualitativa, que se valeu da análise bibliográfica e documental, sendo a primeira pautada em artigos acadêmicos publicados especialmente em revistas do campo de públicas. Já a análise documental focou-se no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural e Sustentável do Maciço de Baturité de 2017 (PDTRS) e no Plano de Plurianual (PPA) da Prefeitura Municipal de Redenção 2018 – 2021 (PPA 2018 -2021). Os resultados sugerem que a capacidade de planejamento do município Redenção é ainda bastante incipiente, ficando evidente que a participação da população na elaboração do planejamento local é meramente protocolar, pois, as demandas sociais promovidas pela sociedade civil organizada em sua maior parte não são atendidas e, nem mesmo constam, do planejamento formal do governo Municipal, materializado no PPA.

**Palavras Chaves:** Desenvolvimento Local, Planejamento Governamental, Planejamento Municipal, Redenção, Plano Plurianual.

## ABSTRACT

Local development with state intervention implies its action and influence in the orientation of elements that positively affect the dynamics of a given region in the short and long term. This paper aims to demonstrate the importance of government - in the municipal case - in partnership with those of local leaders in the elaboration of multiannual plans and investments, for the dissemination and consolidation of planning practice in the public sector for development in Brazil. It aims to analyze the influences of social demands in the municipal planning of the city of Redenção, located in the northeastern state of Ceará. For that, a case study was carried out within a qualitative research, using bibliographical and documentary analysis, being the first one based on academic articles published especially in public field magazines. The documentary analysis focused on the Rural and Sustainable Territorial Development Plan for the Maciço of Baturité 2017 (PDTRS) and the Pluriannual Plan (PPA) of the Municipality of Redenção 2018-2021 (PPA 2018 -2021). The results suggest that the planning capacity of the municipality of Redenção is still very incipient, making evident that the participation of the population in the elaboration of the local planning is merely protocol, since the social demands promoted by the organized civil society for the most part are not met and, do not even appear in the formal planning of the municipal government materialized in the PPA.

**Key Words:** Local Development, Government Planning, Municipal Planning, Redenção, Pluriannual Plan.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AMAB – Associação dos Municípios do Maciço de Baturité

BA – Bahia

CADUNICO – Cadastro Único

CE – Ceará

CEPAL – Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina

CF – Constituição Federal

CGPC – Cadernos de Gestão Pública e Cidadania

CODETEMB – Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DLIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

EBAPE – Escola Brasileira Administração Pública e de Empresas

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

INTESOL – Incubadora Tecnológica de Economia Solidária

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

JK – Juscelino Kubitschek

LOA – Lei Orçamentaria Anual

NEDETEMB – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité

NEPDEESOL – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação, Desenvolvimento e Economia Solidária

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PDR – Plano de Desenvolvimento Regional

PPA – Plano Plurianual

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RAP – Revista de Administração Pública

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

### **FIGURAS**

Figura 1: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO TRABALHO .....	28
--	----

### **QUADROS**

Quadro 1 Problemas (Ambientais e Socioculturais) apresentados no PTDRS .....	60
--	----

Quadro 2 Problemas (Econômicos e Políticos) apresentados no PTDRS .....	61
---	----

### **TABELAS**

Tabela 1 Comparação das ações prioritárias entre o PPA e PTDRS .....	68
--	----

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	15
1.1. Estrutura do Trabalho .....	20
2. METODOLOGIA .....	22
2.1. PROBLEMA DE PESQUISA .....	22
2.2. Questão e objetivo de estudo .....	24
2.3. Desenho da Pesquisa.....	25
2.4. Análise e Interpretação .....	28
2.5. Limitações da Pesquisa.....	28
3. REFERENCIAL TEÓRICO .....	30
3.1. Desenvolvimento .....	30
3.1.1. Desenvolvimento Local.....	33
3.1.2. O Papel Do Estado Para O Desenvolvimento Local .....	38
3.2. PLANEJAMENTO .....	41
3.2.1. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....	44
3.2.1.1. DISPOSIÇÕES LEGAIS .....	45
3.2.1.2. ORIGEM E TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL .....	46
3.2.2. PLANEJAMENTO LOCAL OU MUNICIPAL .....	50
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	55
4.1. Plano de Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Maciço de Baturité 2017.....	55
4.1.1. Caraterização do Município de Redenção .....	56
4.1.2. Análise do Plano.....	58
4.1.2.1. Demanda sociais.....	62
4.2. Análise do Plano Plurianual (2018-2021) da Prefeitura de Redenção.....	63
4.3. Análise do PPA em função do PTDRS 2017.....	66
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	71
REFERÊNCIAS .....	74

## 1. INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, o planejamento acompanhou o fluxo histórico dos seres humanos, pois estes, sempre presumiram, idealizaram ou imaginaram atos antes de agir ou de realizar no futuro, aumentando assim as suas chances de obter êxito e aproveitar melhor os recursos disponíveis. Porém, somente após a Segunda Guerra Mundial o planejamento tem sido tema constante para debate nas diversas esferas da sociedade, sendo considerado um procedimento capaz de auxiliar no desenvolvimento econômico e social.

Por isso, no mundo atual é inegável para qualquer Estado separar o planejamento de um processo de desenvolvimento social e econômico. A história mostra que esses dois vocábulos estão ligados intrinsecamente, devido as constantes mutações sociais e econômicas, suplantadas a razão de uma visão tradicional do planejamento como uma peça rígida, autoritária e centralizadora que oferecia mecanismos burocráticos e nem sempre viáveis para a administração pública ou privada. (BARROSO; NASCIMENTO, 2012).

Neste contexto, apoiados numa visão intervencionista do Estado e em busca instrumentos capazes de superar problemas de crescimento e desenvolvimento desigual, ganharam força medidas de estruturação públicas de planejamento e execução, conformando um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, buscava a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos. (BIELSCHOWSKY, 1996 *apud* UDERMAN, 2008).

A partir desse contexto, surge o Estado como promotor de promotor do desenvolvimento econômico e social em função do progresso material e de modernização tecnológica. Sua promoção, mediante o desrespeito e a desconsideração das diferenças culturais, da existência de outros valores e concepções, já teria funcionado como “Cavalo de Tróia”, que, vestido da sedução do progresso, teria carregado em seu interior o domínio e a imposição culturais que desequilibram e abalam as sociedades. (FARIA, 2010).

Nessa ordem de ideias, o desenvolvimento simbolizava sinônimo de acumulação de riqueza e uma posterior distribuição, caracterizando o estágio econômico, social e político

de uma comunidade com altos índices de rendimento dos fatores de produção (capital, trabalho e recursos naturais).

Entretanto, começa na da década de 1950, em função das proporções assumidas em vários países do mundo, políticas de desenvolvimento regional que fundamentaram de maneira geral o conceito de desenvolvimento local e dinamizaram a atração de investimentos supostamente dotados de grande potencial. (UDERMAN, 2008)

O termo desenvolvimento econômico passa a ser descrito como um processo de execução política empenhado na resolução dos problemas expressados por grupos sociais, através da canalização de forças dispersas, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade, para o bem comum. Portanto, trata-se de um processo social e cultural antes, e depois econômico. (FURTADO, 1982)

No Brasil, a luz da Constituição vigente o Estado é um ente designado para o atendimento do bem comum em prol de toda a sociedade. Cabendo a ele promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País, através da coordenação, planejamento, legislação, regulamentação, exploração, estimulação, ou, definir ações como instrumentos de política vinculados aos gastos, as regulamentações, ao encorajamento ou incentivos financeiros dos governos, de acordo com as circunstâncias e especificidades locais para promover um desenvolvimento organizado e sustentado. (ENDRES, 2008).

Nesta perspectiva, decorrente das mutações nas formas de intervencionismo do Estado brasileiro no domínio econômico, a partir dos anos 1990 após as reformas neoliberais adotadas, principalmente, nos países em desenvolvimento, identifica-se cada vez mais a noção de descentralização das políticas de desenvolvimento para o nível local.

O desenvolvimento local é de maneira geral visto pelo Estado como o desenvolvimento econômico que se preocupa essencialmente com a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população local, a conservação do meio ambiente e a participação ativa, organizada e democrática da população, de forma consciente, para que possa por si própria garantir sua sustentabilidade e continuidade do processo. (FARIA, 2010).

Os modelos de desenvolvimento local com intervenção do Estado implicam a sua ação e influência na orientação de elementos que afetam positivamente no curto e no



longo prazo a dinâmica da região. Sendo que para materialização de ações determinantes para reduzir a desigualdade social, violência e melhora da qualidade seja necessário a implementação dos discursos políticos, sobre a saúde, educação e atração de empregos e investimentos, nos Planos Plurianuais dos governos locais. (SILVA; LOPES; JUNIOR, 2009).

Nesse sentido, foram perceptíveis as várias melhorias sociais e econômicas existentes no Brasil, nos últimos anos, devido a profusão de diversificados fatores tais como sociais, ambientais e econômicos que se beneficiaram do maior investimento em políticas públicas sociais e decisões econômicas favoráveis ao desenvolvimento interno do país. Porém, o fator de maior relevância, ou, que explique o elevado grau dessas melhorias que temos observado nos três níveis governamentais (Federal, Estadual e Municipal), é a capacidade de planejamento que envolve diagnóstico socioeconômicos eficientes.

É nesse âmbito que o planejamento local ou municipal, como um importante instrumento, distribui a responsabilidade entre os governos estaduais e municipais, para concretizar as ações consideradas fundamentais para o processo de desenvolvimento, tendo em conta as disparidades regionais permanecem e se consolidam, em alguns casos.

Portanto, este tipo de planejamento é visto como processo de descentralização de receitas e de funções para os estados e municípios de forma que “a política concebida a partir do provimento de bens e serviços de uso coletivo será realizada nos espaços ou territórios onde se desenha a demanda ou se encontram as carências de oferta” (Ribeiro, 2004, p. 3).

Nessa ótica, o planejamento municipal, técnico e participativo, parece adquirir um *status* político crescente nas administrações públicas de municípios de médio e grande portes, ainda que sua implementação efetiva e institucionalizada só se tenha dado em algumas poucas localidades.

Embora admita-se esse conjunto de fatores favoráveis ao planejamento local no país, é notório o problema, principalmente, em municípios de pequeno porte a inexistência de corpo técnico com formação adequada, a participação parcial ou a não-participação da comunidade no planejamento do município e a indisponibilidade de dados espacialmente desagregados, atualizados de forma mais sistemática, para a elaboração de diagnósticos da realidade local, o que tem limitado a efetiva institucionalização do processo nos municípios. (SANTOS, 2008)

Segundo Araújo (2000), é importante a participação da sociedade nos processos de planejamento local, pois, esta é capaz de avaliar, de modo mais objetivo, a eficiência da administração pública, já que o gestor público mais conhecido e mais próximo do povo é o prefeito. É a esfera política com maior potencial de interação e de estímulo à cidadania. É nesse nível de poder que os impactos das demandas sociais têm mais visibilidade.

Neste contexto, é tido como um processo de planejamento descentralizado que olha para o desenvolvimento local como uma ação que inclui a participação dos cidadãos no processo de governança, a mercê de uma a gestão municipal com um planejamento participativo na elaboração das peças orçamentárias, destacando-se o Plano Plurianual (PPA), estudos de impactos ambientais quando da implementação de projetos de grande monta, bem como da elaboração do Plano Diretor para as cidades com população superior a 20 mil habitantes. (MARINHO; JORGE, 2015)

Diante desse contexto, o presente trabalho visa demonstrar a importância do governo – no caso local- em parceria com as das lideranças municipais (representantes da sociedade civil, ONG e instituições públicas e privadas) na elaboração de planos plurianuais de investimentos de âmbito local, instituída no Estatuto da Cidade de 2001<sup>1</sup>, para a disseminação e consolidação da prática de planejamento no setor público em prol do desenvolvimento no Brasil.

Neste sentido cabe questionar, que torna pouco efetivo o processo de desenvolvimento, da seguinte forma:

*O planejamento da Prefeitura Municipal de Redenção, precisamente o PPA, inclui demandas e necessidades da sociedade relatadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável do Território Maciço de Baturité?*

O estudo a ser apresentado, objetiva analisar as influências das demandas sociais no planejamento municipal da cidade de Redenção, localizada no estado nordestino de Ceará, Brasil. Para tal, serão usados como fontes de consulta para o estudo de caso, o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural e Sustentável do Maciço de Baturité de 2017

---

<sup>1</sup> O **Estatuto da Cidade** é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acessado em 12 de abril de 2018

(PTDRS) e Plano de Plurianual da Prefeitura Municipal de Redenção 2018 – 2021 (PPA 2018 -2021).

Neste contexto, Redenção sendo um dos municípios que compõem Território do Maciço de Baturité, e incluso no diagnóstico que resultou no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável do Território Maciço de Baturité 2017, torna-se fundamental para analisar, de modo a se tomar ciência até que ponto este está preparado para assumir as respectivas responsabilidades no âmbito do Planejamento local, ou seja, em que medida a prefeitura municipal está capacitada para fazer o Planejamento que vá ao encontro às reais necessidades, anseios e interesses das comunidades locais.

Este estudo é justificado, pois, segundo a Associação dos Municípios do Maciço de Baturité (AMAB)<sup>2</sup>, já foram realizados, além do acima referenciado, mais dois planos de desenvolvimento regional no Maciço de Baturité, o PDR do Maciço de Baturité 2002<sup>3</sup> e o PDTRS 2011. Sendo que esta agremiação considera tais iniciativas como modelo instrumental de gestão regional que facilite a descentralização das políticas e ações governamentais viabilizando a integração das políticas, projetos e das unidades administrativas nos subespaços regionais.

O mesmo coletivo, entende este processo como um planejamento do desenvolvimento do território a partir de um diagnóstico que contém a identidade territorial dos eixos estratégicos de desenvolvimento, da visão de futuro e dos projetos prioritários para os Territórios, sendo elaborado em parceria do poder público com organizações da sociedade civil que compõem o Colegiado Territorial. E tem como objetivo, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Na prática, esta pesquisa visa estabelecer uma relação entre as demandas sociais, a partir dos planos supracitados, com o planejamento municipal, materializado nos PPA's das prefeituras municipais. Ou seja, na realidade prática o estudo pode contribuir para chamar a atenção das autoridades do Setor Público sobre a existência dos problemas

---

<sup>2</sup> **AMAB** é uma associação com o objetivo de garantir crescimento e a garantia de condições sociais e econômicas favoráveis às suas populações dos municípios de Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiúba, Guramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção, que perfazem mais 230 mil habitantes. Disponível em <http://aprece.org.br/blog/vinculados/amab/> Acessado em 18 de maio 2018

<sup>3</sup> O primeiro plano de desenvolvimento regional realizado no Ceará. Embora realizado nos anos de 2001/2002, ainda hoje é referência obrigatória para quem busca subsídios sobre a Região

sociais para os quais se espera decisões dos próprios como implementadores de políticas públicas, de modo a encontrar soluções locais de forma a superar problemas.

No âmbito acadêmico teórico, pretende-se contribuir para a literatura em torno do tema em análise apresentando uma discussão pertinente do objeto de estudo através da metodologia e de instrumentos de observação utilizados para a reflexão, constituirá em possível contributo para a Prefeitura Municipal de Redenção.

Nesse sentido, o trabalho é relevante tendo em conta que procura distinguir os pontos fracos, limitações do sistema, consequências nefastas para a própria instituição. Nesta consonância a pesquisa inicia na secção de referencial teórico proporcionando os fundamentos bibliográficos que abordam as temáticas de Desenvolvimento e Planeamento no geral, assim como, no seguimento local, debruçando-se sobre principais características conceituais, as trajetórias e o papel do Estado nesse binómio. A secção seguinte demonstra como ficou estruturado o trabalho.

### **1.1.Estrutura do Trabalho**

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução, em que se foi feita uma breve contextualização do tema e a delimitação do objeto de estudo. Apresenta também o período e campo de análise, os objetivos do estudo, sua justificativa. Em seguida é busca percorrer os caminhos metodológicos que a pesquisa realizou. Iniciando com a problemática do estudo, o questionamento de pesquisa, o desenho da pesquisa que incide sobre a abordagem metodológica e das técnicas de coleta e tratamento dos dados e finalizando com suas limitações.

No terceiro capitulo é feita uma fundamentação teórica através da literatura existente buscando os principais conceitos apresentados no quadro teórico-conceitual que são os conceitos de desenvolvimento, desenvolvimento local, papel do estado na promoção do desenvolvimento local, planeamento, planeamento governamental, trajetória do planeamento governamental no Brasil e planeamento municipal.

Depois, traz uma apresentação e discussão dos resultados do campo, com uma breve apresentação do município de Redenção e uma análise do processo de planeamento para

o desenvolvimento local, do impacto de planejamento feito pela sociedade civil organizada, no planejamento municipal.

Serão ainda discutidos os resultados da pesquisa de campo e a forma de planejamento alocada para desenvolvimento local no município. Finalmente, a conclusão apresentará as reflexões a respeito das lições proporcionadas pelo estudo de caso.

## 2. METODOLOGIA

O processo de elaboração de um trabalho acadêmico tem como uma das importantes etapas a definição dos métodos e técnicas a serem aplicados na pesquisa. Nessa conformidade, este capítulo busca percorrer os caminhos metodológicos que a pesquisa realizou. Iniciando com a problemática do estudo, o questionamento de pesquisa, o desenho da pesquisa que incide sobre a abordagem metodológica e das técnicas de coleta e tratamento dos dados e finalizando com as limitações.

### 2.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Segundo Monnerat e Altaf (2015) existe um reconhecimento, por parte do Estado Brasileiro, de que os governos municipais carecem de instrumentos primordiais para o elaboração e execução de políticas públicas, tanto econômicas como sociais, que permitem o desenvolvimento, mesmo assim os responsabiliza pela liderança no fomento e implantação de ações, projetos e programas que incitam o bem-estar comum. Essa responsabilização provém a luz da Carta Magna de 1988 que propicia autonomia política aos municípios ao mesmo tempo em que determina maior e crescente responsabilidade sobre a prestação dos serviços públicos.

De acordo com o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, os municípios em termos de autonomia política-administrativa, são responsáveis de “legislar sobre assunto de interesse local”, e no mesmo artigo o inciso VIII, da conta da competência municipal em “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

No mesmo Texto Constitucional a descentralização nele apregoada, promove a autonomia financeira, a partir da determinação a distribuição de competências corresponde à decretação de tributos e aplicação de rendas municipais, condição para que as entidades federativas exerçam suas funções de acordo com o fixado na legislação.

Diretrizes estas ratificadas pelo o Estatuto de Cidade de 2001, que dispõem a largo do artigo 2 o seguinte:

**Art. 2º** - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...)

Porém, a escassez de recursos com a qual se defrontam municípios, somada à necessidade de atendimento das carências da população, exige dos gestores públicos a formulação de políticas eficazes e eficientes no cumprimento de seus objetivos (MARINHO; JORGE, 2015).

Nessa vertente é compreensível, tanto no campo econômico como no político, devido as suas instabilidades e comportamentos fortuitos, faz-se imperativa uma revisão dos paradigmas que norteiam a elaboração e execução de planejamentos com finalidade de desenvolvimento local.

Segundo Santos (2008) as crises vivenciadas pelo Estado brasileiro, fiscal e financeira, se reflete diretamente sobre a maioria dos municípios, provocando efeitos desastrosos sobre suas economias. Por outro lado, um conjunto de fatores localizados também agoniza e amplia a crise fiscal dos municípios: queda da receita, dificuldade na captação de recursos, aumento dos componentes despesas e postura não-empresarial no gerenciamento da administração municipal. Somados à falta de integração interdepartamental entre as secretarias de prefeituras, à falta de participação da população no planejamento e à falta de consolidação de uma estratégia, tornam imprescindível a tarefa de acoplar as diligências para compatibilizar as exigências dos cidadãos no planejamento municipal.

Para autores como, Paulo de Martino Jannuzzi e Franco Alberto Pasquali (1999, 76):

Outros fatores que também têm contribuído para institucionalizar a formulação de políticas públicas em bases mais técnicas têm sido a exigência de avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, assim como a necessidade de elaboração de diagnósticos setoriais da realidade local para justificar o repasse de verbas federais de programas sociais. Por fim, a descentralização tributária em favor dos municípios, que se processa desde meados dos anos 70 (Daniel, 1988; Serra & Afonso, 1989; Varsano, 1997), o esgotamento das fontes de recursos a fundo perdido para investimento, o aumento da pressão popular para maior efetividade social do gasto público, assim como a necessidade de tornar disponíveis equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos, seja por exigência legal (para portadores de deficiência, por exemplo), seja por demanda política da sociedade local (ampliação de serviços de saúde, por exemplo), também têm contribuído para a conscientização da necessidade do aprimoramento técnico do processo de formulação de políticas públicas em âmbito local.

Diante do exposto, a problemática do estudo aqui realizado é referente a necessidade de planejamento municipal através dos problemas relatados pela população local, concretamente no Município de Redenção.

A questão de maior relevância a ser debatida é a capacidade dos Governos e órgãos locais para assumir um papel mais proeminente no processo de planejamento e administração do desenvolvimento evitando assim os obstáculos existentes – acima descritos – para a implementação de políticas e programas benéficas e demandas pela comunidade local. Com o presente trabalho, pretende-se fazer uma avaliação do Planejamento Municipal como instrumento do Desenvolvimento Local no município de Redenção, a partir das demandas sociais estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural e Sustentável do Maciço de Baturité de 2017 (PDTRS).

## **2.2. Questão e objetivo de estudo**

Nesta secção tendo em conceito a problemática que a pesquisa apresenta em revisão bibliográfica cabe questionar, que torna pouco efetivo o processo de desenvolvimento, da seguinte forma:



*O planejamento municipal da Prefeitura de Redenção, precisamente o PPA, inclui demandas e necessidades da sociedade relatadas no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural e Sustentável do Maciço de Baturité?*

O estudo a ser apresentado, objetiva analisar o impacto das demandas sociais no planejamento municipal da cidade de Redenção, localizada no estado nordestino de Ceará, Brasil. Para tal, serão usados como instrumentos de estudo de caso, o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural e Sustentável do Maciço de Baturité de 2017 (PDTRS) e Plano de Plurianual da Prefeitura Municipal de Redenção 2018 – 2021 (PPA 2018 - 2021).

Buscando responder ao questionamento, partimos do pressuposto que: *a influência que as demandas sociais exercem sobre o planejamento nas prefeituras municipais de menor porte deve ser elevada, por ser está a esfera pública de maior proximidade com a população.*

### **2.3.Desenho da Pesquisa**

O estudo aqui apresentado perfila como um *approach* qualitativo, pois, entende-se ser o melhor o modo e mais adequando para a persecução da presente proposta de pesquisa. Segundo, Godoy (1995, p.21) “pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes. ”

A Prof.<sup>a</sup>. Liane Carly Hermes Zanella (2011, p 100), salienta que em Administração, por exemplo, a pesquisa qualitativa é particularmente útil como ferramenta para determinar o que é importante para os clientes e por que é importante, e não para saber quantos clientes avaliam positivamente ou não um determinado produto ou serviço.

Assim sendo, a pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), com um propósito rígido e estruturado, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques. (GODOY, 1995).

A pesquisa qualitativa é descritiva, pois se preocupa em descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. Tem, portanto, o objetivo de generalizar os dados a respeito de uma população, estudando somente uma pequena parcela dela. Assim, os resultados são expressos na forma de transcrição de entrevistas, estruturada, a análise documental e a observação como técnicas de coleta de dados. (ZANELLA, 2011).

Nesse sentido, como procedimento metodológico foi usado a pesquisa bibliográfica e análise documental, Segundo Godoy (1995), de forma a revestir o estudo de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes. Além disso, os documentos normalmente são considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo, portanto, atenção especial.

O método de pesquisa bibliográfica é desenvolvido a partir, segundo Fonseca (2002, p. 32) *apud* Godoy (1995), de um “levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta”. Fato que permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos e importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. (GIL, 2008).

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença entre ambas reside na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza “fontes secundárias” fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de fontes primárias, ou seja, materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2008)

Zanella (2011) diz a análise documental, envolve a investigação em documentos internos (da organização) ou externos (governamentais, de organizações não-governamentais ou instituições de pesquisa, dentre outras). Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas. Sem contar que em muitos casos só se torna possível realizar uma investigação social por meio de documentos.

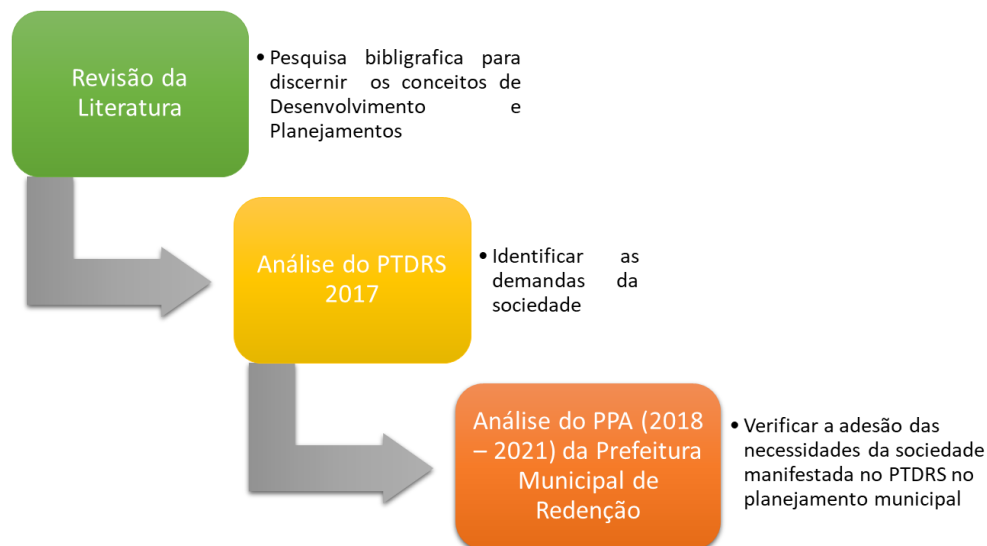
Diante disso, o presente estudo pode ser definido uma pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que fizemos uso de materiais que abordam os temas Desenvolvimento e Planejamento, entre outros que são necessários ao estudo, produzidos especialmente pela literatura acadêmica e também documentos oficiais governamentais e não governamentais de uma organização de sociedade civil. Serviram não apenas como fontes dos dados sobre o tema do trabalho, mas também na busca de chaves teóricas que fundamentaram a análise que é realizada no âmbito deste trabalho.

Nesse âmbito para alcançar o objetivo do estudo, a pesquisa foi estruturada da seguinte forma:

- 1º. **Pesquisa bibliográfica:** consistiu em um levantamento da bibliografia (livros, dissertações de mestrado, artigos científicos, teses de doutorado de autores que abordam os temas Desenvolvimento e Planejamento, entre outros que são necessários) nas principais revistas acadêmicas de Administração Pública (concretamente, RAP, EBAPE, CGPC), usando os descritores Desenvolvimento, Desenvolvimento Local, Planejamento Governamental e Planejamento Municipal. Nessa pesquisa, foram achados um total de 1068 artigos científicos, de onde selecionamos 184 com base na descrição dos resumos dos mesmos. Em categorizamos os artigos segundo nos conceitos dos temas debatidos, a importância atribuída ao Estado e a sociedade civil organizada sobre o título da pesquisa e objetivo e metodologias usadas para a finalidade de desenvolvimento local. Isso nos permitiu trabalhar com um remanescente de 42 artigos.
- 2º. **Análise Documental:** consistiu em analisar dois documentos oficiais produzidos por entidades registradas. O primeiro a ser analisado foi o documento base do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável produzido pela Incubadora Tecnológica de Economia Solidária (Intesol), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab), através do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité (Nedetemb) e retirado dele as iniciativas que sociedade civil entende como desenvolvimento. Segundo, foi analisado o Plano Plurianual da Prefeitura Municipal de Redenção (2018-2021) onde avaliamos o impacto das demandas sociais no planejamento municipal.

Nesse sentido, e de forma sintetizado o processo de construção do trabalho ou desenho da pesquisa ficou com a seguinte configuração:

**Figura 1: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO TRABALHO**



*Fonte: Elaboração própria.*

#### **2.4. Análise e Interpretação**

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma que possibilitem o fornecimento de resposta ao problema proposto na pesquisa, enquanto, a interpretação procura dar sentido mais amplo as respostas com base uma ligação com os conhecimentos antes adquiridos. (GIL, 2008). De acordo, com Gerhardt e Souza (2009), para analisar, compreender e interpretar um material qualitativo, faz-se necessário superar a tendência ingênua a acreditar que a interpretação dos dados será mostrada espontaneamente ao pesquisador; é preciso penetrar nos significados que os atores sociais compartilham na vivência de sua realidade.

Desta forma, posteriormente a coleta de dados, procedemos com a análise e a interpretação de dados. Essa análise foi feita a luz da literatura dada sobre o tema de trabalho, travando um diálogo entre o que diz a bibliografia e os dados encontrados no campo de pesquisa. O que permitirá medir a capacidade planejamento e de diálogo entre o poder público e o setor da sociedade civil, especialmente, no município de Redenção.

#### **2.5. Limitações da Pesquisa**

Qualquer pesquisa qualitativa possui limitações quanto à veracidade e precisão das informações coletadas. Além disto, a análise pode ser muito subjetiva em decorrência da

interpretação do pesquisador. O estudo apresentou algumas limitações relevantes, pois a metodologia aqui adotada apresenta algumas dificuldades referentes à coleta de dados e ao seu tratamento. Em primeiro lugar, é importante esclarecer que, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, não se deve tentar a generalização dos resultados obtidos, considerando-se que o presente estudo tem por delimitação o caso específico de o Município de Redenção (MALHOTRA, 2006, p. 90)

No que se refere à coleta de dados, pode-se dizer que a dificuldade é originada por o processo de planejamento ser recente, restringindo assim, a quantidade de informações disponibilizadas neste estudo. Por se dispor de um tempo limitado, e também ainda não ser possível outros documentos em fase de ainda elaboração, não possível fazer efetiva uma validação dos resultados obtidos no estudo. Além disso, a efetiva análise sobre o impacto das demandas da sociedade civil no planejamento estratégico do município só poderá ser realizada com a verificação de outros documentos como, são Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), algum tempo após o termino da elaboração.

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, será realizado o estudo proposto com base na literatura existente para o enquadramento teórico da problemática da pesquisa. As seções aqui apresentam as teorias que fundamentaram teoricamente a pesquisa, e discute seis conceitos chaves para o estudo, a saber: Desenvolvimento, Desenvolvimento Local, Papel do Estado no Desenvolvimento, Planejamento, Planejamento Governamental e Planejamento Municipal.

#### 3.1. Desenvolvimento

A palavra desenvolvimento advém de inúmeros acontecimentos históricos protagonizados em momentos chaves da evolução humana. Segundo a compilação de palavras e termos próprios com a respectiva significação, *desenvolvimento*, é o ato ou o efeito de amadurecer. “Fazer crescer. Fazer progredir. Estar em uma velocidade”. Logo, o raciocínio lógico primitivo correlacionado o termo com a searas de economia, implica crescimento e, ou progresso.

Foi a partir dessa perspectiva e de forma preliminar que os trabalhos de Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Max (1867) apresentam o desenvolvimento como um fenômeno importante para consolidação do sistema capitalista (Santos, 2012). Apesar de terem visões diferentes, esses autores em suma defendiam que desenvolvimento era sinônimo de acumulação de riqueza e uma posterior distribuição, caracterizando o estágio econômico, social e político de uma dada comunidade com altos índices de rendimento dos fatores de produção (capital, trabalho e recursos naturais).

Autores como Santos (2012), explicam que essa visão de desenvolvimento se torna mais ainda propagada com o surgimento da abordagem neoclássica da economia, pois, para os teóricos dessa corrente, o desenvolvimento se irradia concentricamente ao longo do tempo pelo espaço, trazendo a todos em algum momento o mesmo nível de progresso material, social e cultural dos países pioneiros capitalistas.

Entretanto, dois eventos históricos iriam conduzir os novos rumos do desenvolvimento. O primeiro de caráter econômico foi a crise de 1929, onde o aumento

no consumo que se vivia na época fez com que indústrias, principalmente do Estados Unidos de América (EUA) também aumentassem suas produções, no entanto em determinado momento já não havia mais mercado para uma produção tão extensa e conseqüentemente as inúmeras indústrias americanas não conseguiam vender seus excedentes. Culminando numa queda dos lucros, a retração geral da produção industrial e a paralisação do comércio resultou na queda das ações da bolsa de valores e mais tarde na quebra da bolsa. O segundo evento decorrente do primeiro foi a Segunda Guerra Mundial, de caráter político, foi a forma usada pelos EUA para a recuperação da sua economia, através da indústria bélica. (BONENTE; ALMEIDA, 2007)

Porém, é fato que a crise econômica não abalou União Soviética, por se tratar de uma economia socialista<sup>4</sup>, a Segunda Guerra (1939-1945), alterou profundamente a realidade do mundo e criou uma nova estrutura de poder, que introduziu uma nova ordem econômica e política, polarizada em duas superpotências (Estados Unidos da América e a União Soviética), emergindo novos desafios, novos compromissos e novas alianças. (SANTOS, 2012).

Assim sendo, com o fim da guerra nasce no campo de acadêmico, a partir da década de 1950, uma necessidade de se estudar os novos rumos do fenômeno desenvolvimento, introduzindo na ciência econômica a disciplina Economia de Desenvolvimento. Matéria de grande sucesso científico e social, tendo efeitos de alicerce para formulação e implementação de políticas públicas em vários países no mundo pós-guerra, como sustentam Bonente e Almeida (200, p. 2), “se por um lado o Desenvolvimento Econômico emergiu como uma temática de extremo sucesso no campo da economia, por outro, em um período relativamente curto de tempo, assiste-se ao seu declínio, não apenas no campo estritamente teórico, mas também na medida em que se transformara em prática e discurso político”.

Na dimensão política o termo desenvolvimento foi inicialmente empregado como sinônimo de progresso, como salienta o discurso de posse proferido em 1949 por Truman, presidente dos Estados Unidos da América, que passamos a citar:

---

<sup>4</sup> A **economia socialista** é um sistema econômico caracterizado pela propriedade coletiva dos principais meios de produção. Refere-se à teorias econômicas, práticas e normas hipotéticos ou existentes em uma população moderna.

É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas. O antigo imperialismo - a exploração para o lucro estrangeiro – não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática. (TRUMAN, 1949 apud SANTOS, 2012).

Exposto isto, percebe-se que a ciência econômica denominada Economia de Desenvolvimento nasce a mercê de um pensamento anglo-saxônico e também motivado pelos autores latino-americanos da Comissão Econômica Para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL), componentes significativos dessa onda desenvolvimentista que tomou conta do pensamento econômico mundial. No primeiro grupo, destacaram-se autores como Rosenstein-Rodan (1969) e Ragnar Nurkse (1957), influenciados fundamentalmente pelo conceito de “crescimento equilibrado”, presente no modelo Harrod-Domar. Walter Rostow (1978) e Artur Lewis (1969), posteriormente criticados por Gunnar Myrdal (1965) e Albert Hirschman (1961), que se destacam em sua época com a tese da “causação cumulativa” e do “crescimento desequilibrado” – e, neste sentido, são autores marcados pela maior proximidade ao estruturalismo latino-americano construído com a participação, entre outros, dos trabalhos de Prebisch, Furtado, Cardoso e Falleto. (BONENTE; ALMEIDA, 2007).

No entanto, uma nova crise do sistema capitalista em 1970, - crise do petróleo -, quando se percebeu que o petróleo não era um recurso renovável, iria alterar de novo os rumos da economia mundial ocorrendo uma mudança de paradigma no processo de acumulação de capital em nível global, caracterizada pela combinação de baixa taxa de crescimento com altas taxas de inflação. Essa crise contribuiu para o esgotamento da disciplina Economia de Desenvolvimento que não conseguia explicar as múltiplas contradições do universo capitalista. Pois “o problema da pobreza mundial está longe de ser resolvido, mas incursões animadoras no terreno têm sido e estão sendo feitas. É, por conseguinte, um verdadeiro enigma o fato de haver a Economia do Desenvolvimento florescido por tão pouco tempo”. (Ibid, p.6 apud BONENTE; ALMEIDA, 2007).

Todavia, diante de um século construído em crises e guerras, o conceito de desenvolvimento é ao longo do tempo cada vez mais elaborado e sistematizado por vários campos do conhecimento científico (economia, sociologia, antropologia, ecologia), sendo



colocado como um estado, um processo, um bem-estar, um progresso, um crescimento econômico, um crescimento humano e/ou um equilíbrio ecológico. O desenvolvimento, desta forma, apresenta-se como uma rede de conceitos que podem estar diretamente associados ao conjunto de adjetivos traduzidos em expressões como local, integrado, sustentável, territorial, bem como endógeno e exógeno, a depender das forças propulsoras (internas ou externas), global, regional, local, da escala geográfica e ainda humano, econômico, político, ambiental, a depender das dimensões sociais. (SANTOS, 2012).

Então, esse período assiste o ressurgimento da preocupação com desigualdade de renda e pobreza, crescendo a preocupação com os evidentes danos ambientais da produção industrial e com a face territorial da desigualdade. O desenvolvimento passou a ser visto como forma de correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais e as políticas públicas eram comumente elaboradas e executadas pelos governos centrais, que, em tese, primariam pela coordenação de ações em todo o país, de modo a atingir o desenvolvimento geral.

### **3.1.1. Desenvolvimento Local**

Nasce no âmbito de perspectiva redistributiva e compensatória, já que se baseavam em medidas corretoras da distribuição de renda entre as diferentes regiões. A ideia de desenvolvimento local, e/ou territorial incorporara as noções de capital humano, capital social e até mesmo capital natural.

A preocupação com essa temática surge após à crise dos anos 1970, que atingiu o padrão de produção vigente e culminou num questionamento a respeito do crescimento econômico ilimitado. Ao mesmo tempo, tal crise afetou o modelo de gestão pública do desenvolvimento, que passou a ser visto não mais como meramente estatal e nacional, mas dispendo de novos espaços e atores que emergem do local e (re)qualificam a relação entre público e privado. Ganham destaque organizações não-governamentais e movimentos sociais, a exemplo dos movimentos ecológicos, que introduziram no debate sobre desenvolvimento as questões ambiental e de preservação e qualidade da vida

Como argumenta Junqueira (2000), as particularidades regionais devem ser consideradas para implementar as ideias de desenvolvimento, pois a visão tradicional de crescimento econômico, sem considerar as potencialidades e as necessidades locais, não

leva em conta as consequências sociais e as alterações ambientais determinadas por esse modelo.

Apoiando-se pelo discurso dos autores neoclássicos, a questão começa a ser debatida na arena internacional na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, que incorporou na discussão sobre desenvolvimento a questão do meio ambiente. Em 1987, a Comissão Brundtland de Meio Ambiente e Desenvolvimento definiu tal perspectiva como desenvolvimento sustentável, ou seja, satisfazer necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (BARBIERI, 2000).

Porém, foi a partir de 1990, com a iniciação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela ONU, o discurso engloba o desenvolvimento humano, como um dos pressupostos para que haja desenvolvimento, passando a ser concebido como um processo econômico, social, cultural e político abrangente e participativo, em prol do bem-estar da população e de cada indivíduo, com justa distribuição de benefícios. Desse modo, tornou-se evidente que as medidas do desenvolvimento deviam ir além dos índices de crescimento econômico, envolvendo diversas outras dimensões como expectativa de vida, nível de escolaridade, poder de compra da moeda, liberdade e democracia. (LOIOLA; MOURA, 1995).

Assim, as políticas públicas teriam a função de implementar condições locais mais propícias para impulsionar o desenvolvimento. O desenvolvimento local ocorreria, então, “de fora para dentro” ou, em outros termos, “de cima para baixo”, conjugando essa visão à centralização político-organizacional então preponderante. (LOIOLA; MOURA; LIMA, 2000).

Todavia, foi a partir de eventos como: a Conferência do Cairo sobre População, em 1994, a Conferência de Copenhague sobre Pobreza e Desenvolvimento Social, em 1995, e a Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos, em 1996 (Barbieri, 2000). Que se percebe tanto no campo teórico quanto prático o fortalecimento e a legitimação de iniciativas da sociedade civil que buscam articular as esferas econômica e social e propõem novas alternativas de desenvolvimento, sendo que esse tal desenvolvimento pressupõe ação local.

Para, Coelho e Fontes (1998), esse novo enfoque contrapõe-se às estratégias de desenvolvimento de caráter conservador baseadas na grande empresa, devendo ocorrer

de baixo para cima, com diversas fontes de propagação e efeitos de difusão. Deste modo, os governos locais são identificados como agentes aglutinadores/articuladores de forças e interesses, empreendedores e até indutores de ações econômicas.

Mas devemos ter atenção, pois, o termo “local” pode não estar a ser referido especificamente um recorte administrativo, ou seja, um município. Em alguns casos era mais amplo e abarcava uma região inteira, em outros abarcava apenas determinados bairros de um conjunto de municípios. Assim, o local não se refere ao tamanho, mas abarca o conjunto de relações que existem em um determinado território, seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando as heterogeneidades e especificidades do lugar (SANTOS E RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2006).

Nos meios acadêmicos e intelectuais, esta temática apresenta uma proliferação de visões quanto ao conceito e os aspectos metodológicos que ela abarca, pelo fato do adjetivo “local” trazer controvérsias quanto a sua significação. Para autores como, Benko e Lipietz (1994) este adjetivo é referente a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista”. Há quem diga, por outro lado, que as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e não são apenas o reflexo da reorganização internacional do capital (Bacattini, 1994). Já Santos e Rodríguez-Garavito (2006) acreditam no local como espaço privilegiado para experimentações contra hegemônicas.

Para Buarque (2000), desenvolvimento local é um “processo endógeno de mobilização das energias sociais em espaços de pequena escala (municípios, localidades, microrregiões) que implementam mudanças capazes de elevar as oportunidades sociais, a viabilidade econômica e as condições de vida da população”. Esta visão considera que os atores sociais e a institucionalidade da localidade, com sua diversidade e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e as diferentes alternativas de atuação para a transformação e o desenvolvimento do local.

Outras abordagens sobre o desenvolvimento local evidenciam expressões de uma nova política social, como dos programas de desenvolvimento de comunidade concebidos pela ONU para os países do chamado Terceiro Mundo nos anos 1950: processos em que os esforços de uma população se somam aos do governo para melhorar as condições sociais, econômicas e culturais da comunidade, procurando integrá-la na vida do país e

lhe permitir contribuir plenamente para o progresso social. (Nações Unidas, *apud* Moreira, 1985).

Assim, o local não é percebido como um instrumento de gestão estatal do social, mas como resultado da ação dos cidadãos sobre seus espaços de vida e esta interação com o local dá origem a modelos de condução do desenvolvimento relativamente autônomos, onde a ênfase é colocada mais na dinâmica local do que nas reestruturações vindas de cima.

Nota-se nos *approaches* supra escritos as semelhanças no objetivo primordial - melhoria de condições sociais -, focalizado nas comunidades ou localidades, através da participação e parcerias entre a população e governo. A ideia de desenvolvimento local procura colocar a ênfase em mecanismos institucionais específicos capazes de mobilizar energias produtivas que o funcionamento dos mercados acaba por inibir e que a simples presença de certas infraestruturas mostrava-se inapta a despertar. Formação de indivíduos, grupos e sociedade com autonomia incremental de gestão para a melhoria da qualidade de vida. (JUNQUEIRA, 2000).

No Brasil, a valorização do local como instância privilegiada para planejar e executar políticas públicas de desenvolvimento remonta aos anos 1970. O desenvolvimento local, era visto no contexto de luta pela democracia, serviu como instrumento demonstrador de que as instâncias subnacionais possuíam capacidade para promover o desenvolvimento em moldes alternativos aos grandes projetos desenvolvimentistas que caracterizaram o modelo centralizador e subordinador implantado durante o regime militar. (MARTINS, VAZ E CALDAS, 2010)

A partir das inovações trazidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), implementando os processos de descentralização que conferiu aos municípios maior autonomia administrativa, os governos locais, com esta redemocratização, serviriam de estratégia fundamental para a redistribuição de poder, riqueza e renda adotados em quase todos os países, mesmo que em ritmos variados. Entre outras palavras, a CF/88 permitiu a implementação de condições eficientes e essenciais no processo de desenvolvimento, ou seja, condições essas que são: a) autonomia municipal; b) padrões organizacionais e métodos operacionais adequados; c) sistema de mérito e de carreira; d) adequadas relações intergovernamentais; e) responsabilidade política.

Sendo assim, a participação do governo municipal na promoção do desenvolvimento econômico e social vem sendo usada há longo tempo como um componente estratégico das políticas de desenvolvimento nacional pelos países, que identificou e utilizou o potencial de descentralização e as instituições de governo local para a promoção do bem-estar da sociedade. (Mello, 1988)

Os aspectos metodológicos apresentam para também uma profusão de convergências e distinções. Moura (1998), de forma sucinta, divide em duas vertentes: a competitiva e a social. A primeira focada nas práticas, o desenvolvimento almejado coincide com o bom desempenho da cidade na competição interurbana dentro do mercado mundial, atraindo, desta forma, recursos externos para o local. Já para a vertente social, o foco é nos discursos de combate à exclusão social, sendo o desenvolvimento econômico associado diretamente à geração de emprego e distribuição de renda para os segmentos excluídos.

Perante essas assertivas é notório o papel da sociedade civil em participar da elaboração, gestão e execução das políticas e principalmente do controle social. As formas de participação englobam a integração da população nos conselhos, movimentos sociais e organizações sem fins lucrativos e legalmente autônomas (ONGs).

Com isto, a atuação do governo central não deve restringir em confiar mais nas administrações municipais, atribuir-lhes funções mais importantes e maiores recursos financeiros, devem promover desenvolvimento focado na sustentabilidade das comunidades, capazes de suprir suas necessidades, diagnosticar e incentivar suas vocações locais e fomentar o intercâmbio externo tendo em vista suas vocações.

Neste sentido Martins, Vaz e Caldas (2010), destacam experiências que articulam um conjunto de políticas setoriais territorialmente localizadas com a preocupação de promover a participação efetiva da comunidade, a entrada de novos atores políticos nas instâncias decisórias locais, com fortes pressões para o atendimento de demandas sociais reprimidas. O primeiro orçamento participativo em Porto Alegre (1989-1992), que busca por meio da participação, articular um projeto de desenvolvimento local com a dimensão territorial, circunstanciada na esfera de lutas democráticas, além de definir suas prioridades (em termos de obras e infraestrutura) e escolher seus representantes junto ao Conselho Municipal de Orçamento Participativo, a população ainda discutia o orçamento

municipal em sua base temática (educação, saúde, cultura, desenvolvimento econômico, política tributária, entre outras).

Em Novo Horizonte -BA-, o Projeto de Capacitação dos Gestores do Faz Cidadão, elaborado em 1999, esta atividade foi concebida num momento para habilitar agentes locais, vinculados a órgãos governamentais, empresas e sociedade civil, a desempenhar um papel de gestores sociais. Trata-se de um programa executado pelo governo do estado da Bahia de acordo com a concepção do desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) do Programa Comunidade Ativa do governo Federal.

As experiências acima revelam a importância da mobilização dos recursos humanos que se formavam não somente nas empresas, mas sobretudo na cultura local, na tradição familiar, em suma, num sistema local em que se enriqueciam as competências técnico-profissionais. (MARTINS, VAZ E CALDAS, 2010). Então é necessário que as autoridades locais, para que possam acelerar o processo de desenvolvimento, promovam o engajando da comunidade em um amplo leque de planos, projetos e programas essencialmente desenvolvimentistas. (MELLO, 1988).

### 3.1.2. O Papel Do Estado Para O Desenvolvimento Local

A evolução histórica do Estado como uma entidade soberana e jurídica, política e socialmente organizada, com a finalidade de prover o bem-estar comum e garantir qualidade de vida da sociedade nele inserido, remete-nos a compreensão do Estado com o papel de promotor do desenvolvimento econômico e social da coletividade. Assim sendo, o Estado deve garantir o desenvolvimento tal como previsto no artigo 3º da Constituição Federal, que assegura:

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse sentido, Vilanova (2003, p.468-469) *apud* Meda e Araújo (2014) apontam que “o desenvolvimento é um processo global que mobiliza fatores diversos, quais sejam educacional, econômico, tecnológico, científico, social, dentro de um quadro planejado com previsão normativa, requerendo planejamento, interligação das variáveis sociais, recursos financeiros e econômicos, investimentos que ultrapassam a capacidade econômica dos particulares, ação racionalizada, direção de processo, e vontade ou decisão de mudança.”

Este descrito supracitado, indica o Estado como um agente capaz de dirigir um desenvolvimento global, integral ou racionalizado, entre outras palavras, que o principal papel do Estado no desenvolvimento econômico do País é por meio da intervenção na atividade econômica sendo indutor do desenvolvimento, através da estimulação de condutas desejáveis ou desestimulando as indesejadas. Logo, vale dizer, que a intervenção estatal no campo econômico se deve a necessidade de correção de falhas no mecanismo de mercado, adotando políticas econômicas planejadas em busca de um desenvolvimento satisfatório ao público em geral. (CORREIA, 2010).

Portanto, legalmente fundamentado a base do artigo 174 da Constituição Federal vigente, segundo Correia (2010, p.41) a intervenção do Estado no domínio econômico:

“(...) aparece como agente normativo e regulador da atividade econômica, cuja atuação se dá no desempenho das funções de fiscalização, que por sua vez, pressupõe o poder de regulamentação, uma vez que ela visa precisamente controlar o cumprimento de determinações estatais, apurando responsabilidades e aplicando penalidades. Também aparece como agente promotor da atividade econômica sob a forma de incentivo, atuando como promotor da economia, protegendo, estimulando, promovendo, apoiando, favorecendo e auxiliando sem o emprego de qualquer meio coercitivo, as atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral, e, por fim, como planejador da atividade econômica, valendo-se do planejamento, como instrumento de organização da atividade econômica em vista à obtenção de resultados desejados, caracterizando ao mesmo tempo e por sua vez, por consequência: o Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica.”

Nessa ordem de ideias cabe, ao Estado, a coordenação, planejamento, legislação, regulamentação, empreender, incentivar, atuar socialmente, ou seja, definir ações como instrumentos de política vinculados aos gastos, as regulamentações, ao encorajamento ou

incentivos financeiros dos governos, de acordo com as circunstâncias e especificidades locais para promover um desenvolvimento organizado e sustentado. (ENDRES, 2008).

Deste modo, a atividade de planejamento apresenta-se como uma tarefa essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, incumbindo ao Estado um papel de elaboração de estratégias, planos de desenvolvimento como também a formulação e implementação de políticas públicas dirigidas para o esforço de atração e estruturação das atividades econômicas, tal como disposto no art. 174 da Constituição Federal de 1988:

**Art. 174.** Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Percebe-se então a mercê desse dispositivo a abertura da possibilidade de intervenção do Estado na economia, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para dispor dos seus próprios planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, se transformando em uma importante solução para concretizar as ações consideradas fundamentais para o processo de desenvolvimento devido as disparidades regionais.

Como salientam Boisier (1999) *apud* Endres (2008, p), “ para alcançar o desenvolvimento, há necessidade de articular atores e instituições, reconhecer a pluralidade, o direito das minorias e a racionalidade na administração do conflito, para que se possa gerar consenso e poder, por meio da descentralização que se traduz pela verdadeira criação de poder em bases regionais, para fazer modificações nos parâmetros do estilo do desenvolvimento. ”

Entretanto, Amaral Filho (2001, p.7) argumenta que “o papel do Estado no desenvolvimento local tem se balizado em um modo de intervenção pragmático, o qual não valoriza em absoluto o princípio neoliberal nem o princípio do dirigismo estatal. Quanto ao primeiro, não se aceita a crença cega de que o mercado e os preços são os únicos mecanismos de coordenação das ações dos agentes. Quanto ao segundo, não se aceita o dirigismo generalista que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro. Questões como a descentralização administrativa-fiscal-



financeira entre as instâncias de governo, a descentralização produtiva-organizacional ocorrida no setor privado e o acirramento da concorrência devido ao ambiente econômico aberto têm criado forte necessidade de se promover em nível local um processo de aprendizagem sempre contínua e interativa entre os trabalhadores, entre estes e as empresas e entre os dois conjuntos e as instituições públicas e privadas. ”

Nessa vertente, faz-se necessário descentralizar as ações de planejamento dotando os estados, territórios e municípios de potencial técnico e organizacionais para promoção do desenvolvimento local. Passando o Estado atuar como instrumento que procura integrar e melhorar o comportamento de cada um dos segmentos que compõe a cadeia produtiva para que a eficiência dos mesmos possibilite o desenvolvimento em suas bases locais. (ENDRES, 2008)

Nessa visão, o planejamento é visto como instrumento de desenvolvimento nos espaços periféricos, a partir da absorção menos dificultosa de políticas públicas, conferindo modelos de desenvolvimento local com intervenção do Estado implicando a sua ação e influência na orientação de elementos que afetam positivamente no curto e no longo prazo a dinâmica da região. Sendo que para materialização de ações determinantes para reduzir a desigualdade social, violência e melhora da qualidade seja necessário a implementação dos discursos políticos sobre a saúde, educação e atração de empregos e investimentos nos Planos Plurianuais dos governos locais.

Apoiar o poder das comunidades, mas também exigir capacidades específicas de gestão aos representantes do administrativo em face da forte desigualdade com a qual se deparam, acarreta a necessidade de um planejamento e gestão eficiente, tendo em vista a grande dependência dos municípios, principalmente os pequenos, pelas transferências intergovernamentais, assuntos que serão debatidos na secção que se segue.

### **3.2.PLANEJAMENTO**

Em quaisquer searas da vida, para que se obtenha o sucesso é indispensável que haja um plano, ou seja, que as ações e as atividades sejam programadas ou planeadas. Visto que, o planejamento acompanhou o fluxo histórico dos seres humanos, pois estes, sempre presumiram, idealizaram ou imaginaram atos antes de agir ou de realizar no futuro, aumentando assim as suas chances de obter êxito e aproveitar melhor os recursos

disponíveis. Neste sentido, o planejamento é tido como uma atividade que precede a qualquer ação bem-sucedida. Como salienta Buarque (1999), *apud* Marinho e Jorge (2015), o planejamento é fundamental também para sistematizar e conferir racionalidade e interação lógica às ações e às atividades diversificadas no tempo, aumentando a eficácia e a eficiência das ações e seus impactos positivos na realidade.

Considerando que a palavra planejamento é o ato ou efeito de programar o futuro, ainda em seus manuscritos, Buarque (1999) expõe uma definição, na perspectiva governamental, segundo a qual, o planejar “é organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possíveis”. É neste contexto que Rebello (2007), *apud* Marinho e Jorge (2015), relaciona o planejamento a um processo, mediante um conjunto de métodos e medidas, de transformação de uma situação existente e de prevenção de situações futuras que se configurem como possibilidades ante o cenário presente e com a finalidade de garantir um determinado objetivo.

Deste modo, o processo de planejamento precisa estimular a criatividade e prover meios de lidar com a mudança em condições normais e, especialmente, nas turbulentas. Deve ser genérico, em condições de abarcar não somente mudanças incrementais, mas também mudanças qualitativas mais profundas. (KEINERT, 1997)

Em síntese, as assertivas acima descritas revelam o grau de importância que o planejamento tem como condição imperiosa para a realização harmonizada de qualquer que seja atividade e ou ação, ou melhor, é uma forma consciente de condução de um processo racional de intervenção na realidade com base em um modelo preconcebido da situação ideal a ser atingida. Por isso, a sua renúncia implica numa dependência das circunstâncias, da casualidade e força ainda o imprevisto ou aceitação do futuro seja ele qual for.

A origem do planejamento é milenar, desde os primórdios os egípcios para a construção das suas pirâmides tiveram que elaborar planos e projetos, assim como também disciplinou outras construções importantes, a exemplo dos aquedutos construídos pelos romanos, os canais de irrigação da Mesopotâmia, os templos e fortificações das cidades antigas, templos astecas, pirâmides maias, palácios indianos, muralhas chinesas etc. Em um segundo momento, foi visto quase que exclusivamente como arma de guerra, e ao qual se denominava “estratégia” ou “arte dos generais” (FARIA, 1994).

Contudo, apesar da sua suma importância, na era moderna, o planejamento nem sempre foi tido como uma função primordial para realização de ações, especialmente por parte dos Estados nacionais, e sobretudo antes da década 1930, período caracterizado pela crise da Grande Depressão. Por isso foi, a partir daquele momento, profundamente associado à transformação do estruturalismo econômico-social de uma dada nação no sentido de desenvolvimento. Portanto a função do desenvolvimento, embasa o eixo gravitacional das ações de planejamento, acoplando-se a esse termo outros, como: estatal, nacional, público ou governamental. Segundo Marinho e Jorge (2015), “dessa forma, planejar é o ponto de partida para o desenvolvimento em qualquer esfera do governo.”

Sendo assim, o termo que conhecemos hoje como planejamento é moderno e surgiu no século XX, por volta de 1923, na antiga URSS. A partir da experiência russa de planificação da economia, o planejamento avançou por todos os setores da sociedade ocidental e a escola não ficou imune a esse movimento. Quando chega a necessidade de adequar a escola ao movimento do capitalismo o ato de planejar é incorporado ao campo educacional (MESQUITA; COELHO, 2008, p. 164).

No mesmo período foi, posteriormente, utilizado na indústria, por ícones da administração privada como Taylor e Fayol, no século XX, para orientar sua produção e funcionamento.

E rapidamente o planejamento passou a configurar os discursos no interior do Estado, no sentido de procurar obter o crédito da racionalização da atividade estatal, como objetivo precípua indicar a melhor estratégia de alocação racional dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, capital social), com vistas ao desenvolvimento em todos os níveis de governo (nacional ou subnacional), quer seja no plano econômico, quer seja no social, quer seja no político. Assim, no século XX, em vários países, houve aumento do intervencionismo estatal por meio do planejamento e produção direta de serviços nas áreas econômica e social. (MARINHO; JORGE, 2015)

Porém, segundo o Ipea (2010, p. 203, p.), “por sua vez, apenas se faz possível em contextos tais em que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à luz da ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional”.

Portanto a seguir, será desenvolvida a temática de planejamento governamental, considerando como um dos pressupostos aos projetos desenvolvimentistas do Estados, em vários países. Partindo da difusão da ideologia do industrialismo, seguido pelo processo de adesão social ou de controle do processamento de demandas sociais e induzindo a atitudes de controle e prudência que refratam, para o cotidiano das práticas estatais (particularmente, o planejamento), até a conexão com as funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo.

### **3.2.1. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Este tipo de planejamento apresenta uma profusão de denominações, dependendo da área do saber ou do autor que o subscreve, podendo ser: planejamento governamental, planejamento estatal, planejamento público ou planejamento nacional. Surgiu como instrumento de aumento da influência do Estado no domínio econômico e social, ou seja, está coligado à expansão das funções do Estado na defesa e economia, que teoricamente se traduziria em um governo voltado para a eficiência, praticando uma administração por resultados e focado nos interesses dos cidadãos.

Segundo Souza (2004), o planejamento governamental reúne os esforços para construir uma matriz decisória global de modo a se poder criar instrumentos de política econômica para os setores públicos e privados no país. Todos esses esforços contribuíram não somente para a construção de cultura e prática de planejamento, como colaboraram na decisão de colocar mais racionalidade nas ações e no processo decisório das políticas governamentais.

Na mesma sonância, Cardoso Jr. e Siqueira (2012) acrescentam, “a função do planejamento governamental é como aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação que anunciem em seus conteúdos as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional”. É por esse motivo que o planejamento tem hoje um papel estratégico tão relevante. Quando se trata de um planejamento que seja conciso, bem elaborado, e que permita ao Estado, utilizando de seus recursos escassos e poder de intervenção, atingir uma série de objetivos previamente traçados, de forma geral e abstrata, no texto constitucional.

Com o planejamento se tornando indispensável praticamente na maioria das organizações, e, após a Segunda Guerra Mundial, uma profusão de países do mundo capitalista passaram a adotar métodos de Planejamento Governamental. A partir de então, o planejamento passou a ser exigido dos governos, figurando inclusive nas Cartas Magnas de diversos Estados, desprendendo por completo a ideia do planejamento de qualquer ideologia ou pressuposto político. Segundo essa visão, apenas por meio do planejamento, seria possível alcançar a missão finalística da administração pública, ou seja, oferecer as condições básicas para uma vida saudável.

Em suma, o planejamento governamental é visto como etapa essencial no processo de construção de um projeto coletivo capaz de implementar as transformações necessárias na realidade que levem ao futuro desejado com uma forte conotação política. (FARIA, 2011)

Todavia este tema, devido a vasta literatura que a ele se dedica ao longo desses anos, experimentou uma evolução de dependência tempo e no espaço nele inserido. Sendo assim, há de se fazer escolhas, e neste presente trabalho, o objeto de estudo é centrado no Brasil. A seguir serão debruçadas características desse fenômeno nesse país, começando pelas suas disposições legais, em seguida as trajetórias e experiências no que concerne ao planejamento governamental brasileiro.

### **3.2.1.1.DISPOSIÇÕES LEGAIS**

Com o intuito de estabelecer diretrizes de uma reforma administrativa e dar outras providências o Decreto-Lei de nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, nos artigos 6º e 7º, foi o primeiro dispositivo legal no Brasil a tratar do planejamento como princípio fundamental e da necessidade de sua observância na elaboração de todas as atividades e ações governamentais.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I. Planejamento;
- II. Coordenação;
- III. Descentralização;
- IV. Delegação de competência;
- V. Controle.

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteadose segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) Plano geral de governo;
- b) Programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) Orçamento-programa anual;
- d) Programação financeira de desembolso.

(TRINDADE JR, 2009)

Com este desenho, o Texto Constitucional promove a atividade de planejamento como um fator primordial para o desenvolvimento nacional. Sendo assim, a secção que se segue relata as experiências, historicamente organizada, do planejamento governamental efetuadas no Brasil.

### **3.2.1.2.ORIGEM E TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL**

Em linhas gerais, a origem do planejamento por parte do Estado no Brasil, no campo dos discursos e das práticas, esteve sempre ligada à questão do desenvolvimento econômico, a partir do fomento da industrialização. No entanto, é notório que o planejamento público propriamente dito é um fenômeno relativamente recente no país, apesar de que os ensaios tiveram início de forma embrionária no século XIX, sobretudo a partir de 1890, conforme Maciel (1989), *apud* Souza (2004). Naquele período, o governo da chamada República Velha ou República Agrária institucionalizou um plano geral, conhecido como Plano de Viação, que deu os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no país. Posteriormente, já no fim do século XIX, em função dos desequilíbrios das contas públicas, o governo criou o Plano de Recuperação Econômico-Financeira, coordenado pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Murtinho. (SOUZA, 2004).

No início do século XX, a corrente filosófica positivista influenciou a difusão das ideias de uma intervenção estatal planejada, com o propósito de construção do futuro, com o qual se tomava a ordem política como fator de estabilização do ambiente econômico, prezando o planejamento como alternativa gradual às mudanças radicais. Foi então que os ideais de planejamento começaram a constituir matéria institucional,

decorrente da Revolução 1930, no advento de Estado Novo. (SOUZA, 2004). O planejamento governamental tornou-se uma atividade central, a partir do momento em que a Administração Pública Federal, ficou responsável pela condução dos negócios públicos, pelos investimentos, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social. Essa responsabilidade recaía principalmente sobre o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, em pleno Estado Novo, gerando, desse modo, um ambiente institucional mais propício ao planejamento.

Porém, a partir da década de 1950 até aos fins dos anos setenta, período caracterizado pelo cimo das ideias desenvolvimentista, pela expansão do planejamento governamental como instrumento de intervenção e controle social, e ainda pelo o fortalecimento do planejamento nacional sob regimes autoritários, associado à centralização política e financeira. Destacaram-se neste tempo, o Plano Salte (1949-1953), que priorizava setores sociais como os da Saúde, da Alimentação, do Transporte e da Energia, Plano de Metas (Governo Juscelino Kubitschek “JK”, 1956 -1961): energia, transportes, indústria de base, os setores de alimentos e educação correspondiam a 6,5% dos recursos, e ainda os Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) I, II, (1972 – 1980).

No início dos anos oitenta até o meado da década 1990, fruto das mutações mundiais trazidas pela crise de petróleo que motivaram o fortalecimento das ideologias neoliberais, ressurgiu o questionamento sobre o intervencionismo do estado, o que originou um retrocesso nas práticas de planejamento nacional, com o centro da agenda governamental passando a ser controle da inflação e a retomada do crescimento econômico. Como destaca Souza (2004, p. 5), “a atividade de planejamento alçada historicamente ao *status* de agenda governamental, começa, na década de 1980, a passar por uma crise intensa em termos de credibilidade social e de legitimidade, ao mesmo tempo em que ocorrem grandes mudanças no cenário mundial e nacional, com os movimentos de globalização econômica, o acirramento da crise financeira do Estado e do modelo burocrático de intervenção do setor público, entre outras, que afetam profundamente a sociedade.”

Esse período, que é conhecido até hoje nos meandros da história como a década perdida, culminou com decadência do planejamento como instrumento de desenvolvimento, passando o Brasil a adotar uma política de manutenção de curto prazo em detrimento das políticas de médio e longo prazo, ou seja, opção por expectativas financeiras mais imediatas, preterindo o planejamento que, durante muitos anos, havia

sido o grande instrumento de crescimento econômico no país. Neste sentido, os planos de desenvolvimento deram lugar aos de estabilização monetária, com proeminência para o Plano Cruzado (1986) e o Plano Real (1994), mas também, destaque para o PND III e o PPA (1991 – 1995) que foram de implantação limitada. (SOUZA, 2004)

Segue-se então o período, a partir de 1995, da redemocratização e liberalização econômica, promovidos pela efetivação das inovações trazidas Constituição Federal de 1988 (CF/88). Segundo o IPEA (2010, p. 131) esta Carta Magna, por sinal ainda vigente, “buscava conciliar a recuperação do planejamento com a nova realidade de uma sociedade plural e democrática, incorporava também elementos importantes para o sucesso dessa empreitada, como a participação da sociedade na definição das prioridades nacionais, o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia dos governos subnacionais, a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais que tratam de matérias correlatas e a preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão pública.”

Neste contexto, a implantação dos planos plurianuais (PPAs) – propostos pela Constituição de 1988 – exprime a aproximação entre planejamento de médio prazo e orçamento anual, retoma conceitos do enfoque estratégico, expressa a influência do planejamento corporativo e a expansão das práticas gerenciais. Os objetivos explícitos do planejamento centram-se nos problemas sociais refletidos em políticas públicas e descritos em programas, projetos, indicadores e metas, ou seja, iniciativas de planejamento mais consistentes, bem como a configuração de um “novo intervencionismo regulatório”. (MACHADO; BAPTISTA; LIMA, 2010).

Porém, o próprio Ipea (2010, p. 214) adverte “... na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental: reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas possíveis desta atividade (...) acabou-se, na verdade, transformando essa atividade em mais uma ação operacional cotidiana do Estado como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes.”

Assim sendo, o planejamento governamental passou de função do Estado à atividade cotidiana, mas traduzido em âmbito geral em PPAs de quadriênios, apesar de já augurados desde a CF/88, tiveram a sua efetividade a partir do momento, dos PPAs relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003.



Posteriormente, devido às transformações promovidas pela CF/88 no campo do federalismo, dando maior autonomia política a estados e municípios, a partir da descentralização do poder tributário e a ampliação das transferências de recursos federais, o planejamento governamental ganha uma nova dimensão, o de societal. Voltado numa agenda social com políticas para os pobres e excluídos, com o foco em agendas de desenvolvimento regionais, que tem contribuído para avanços no âmbito da cidadania. Com destaque para os programas Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, FIES entre outros. (MACHADO; BAPTISTA; LIMA, 2010).

Nesse período, delimitado pelo intervalo de 2003 até os tempos de hoje, instaurou-se um modelo híbrido, caracterizado pela combinação de mecanismos de mercado e forte coordenação estatal enfatizando as políticas de desenvolvimento regional ou local, na prática, tornou-se um tipo de planejamento de cunho operacional sob dominância da agenda social de reforma do Estado. Tal como o Ipea (2010, p.237) subscreve, “Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e ativas dos Estados visando tanto à recuperação do crescimento econômico como ao combate à degradação das condições de vida de suas populações, ações estas que dizem respeito à viabilidade e à sustentabilidade da democracia como modelo e método de política, bem como dos sistemas ambientais, de produção, de consumo e de proteção social em geral.”

Por conseguinte, o advento da Constituição de 1988 abalou os embasamentos do antigo sistema, de planejamento e cooperou para os tempos em que se vive agora, no planejamento dos três níveis de governo ao determinar a elaboração dos Planos Plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um mandato.

A razão do supra exposto, Araújo (2003), *apud* Marinho; Jorge (2015, p.128) realçam, que “a nova Constituição transferiu a responsabilidade sobre planejamento e execução de obras e serviços nas principais áreas de atenção constituídas na esfera do Estado (saúde, educação, ordenamento do espaço urbano, trânsito e transporte coletivo, entre outros) para a Administração Pública Municipal”. Assim, vale dizer, que nesse entendimento os governos locais passaram a elaborar planos que contemplam os problemas essencialmente sociais, como, de transporte, infraestrutura, segurança,

ambiental, saúde, educação, entre outros, sendo estes dois últimos limitados pelo grau de complexidade.

Neste sentido, o planejamento governamental passa a ganhar uma ênfase maior a partir das práticas feitas a níveis subnacionais, transformando-se em planejamento local ou municipal, o qual será discutido no capítulo subsequente. Porém, segundo Machado, Baptista e Lima, (2010, p.2374) em nível nacional, “a articulação entre planejamento e orçamento se deu, como nos anos noventa, por meio dos PPA (2004-2007 e 2008-2011) Esses PPA, elaborados sob um mesmo presidente, apresentaram diferenças quanto à orientação da estratégia de desenvolvimento Enquanto o primeiro enfatizou a redução da desigualdade e maior inclusão social, o segundo apresentou orientação fortemente econômica, visando à aceleração do crescimento. ”

Deste modo, o planejamento governamental no Brasil seguiu a seguinte trajetória de momentos principais, de acordo com Machado, Baptista e Lima (2010):

- a) 1889-1929 – Origens do planejamento;
- b) 1930-1945 – Estruturação das bases para o planejamento;
- c) 1950-1963 – Planejamento desenvolvimentista;
- d) 1964-1979 – Planejamento autoritário;
- e) 1980-1994 – Crise do planejamento;
- f) 1995-2002– Planejamento gerencialista.
- g) 2003-2011 – Planejamento Societal

Nesse sentido, a seção seguinte debruça sobre o planejamento local/municipal, que é entendido como o mais abrangente a agenda social, por se realizar a partir de demandas sociais, e/ou, porque é realizado a partir da esfera pública mais próxima da sociedade.

### **3.2.2. PLANEJAMENTO LOCAL OU MUNICIPAL**

Ideias e estudos acerca do tema desenvolvimento em escalas menores - como o local, municipal ou, também o territorial – surgiram em decorrência da crise fiscal do governo central, do acúmulo de demandas sociais, do processo de descentralização de funções e do maior número de exigências legais aos gestores municipais, promovidos

pela CF/88. A Carta Magna elevou os municípios ao status de entes federativos, com noções de descentralização e participação cidadã em políticas públicas presentes no espaço formal em todos os níveis de governo. (MARINHO; JORGE, 2015). Neste sentido, de modo a propiciar a inclusão da coletividade com seus anseios para descentralizar, compartilhar as decisões dos administradores locais.

Porém, a sua fundamentação deve ter como base os princípios e as determinações difundidas, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que “estabelece os princípios gerais de finanças públicas com o fito de prevenir desequilíbrios fiscais, reforça a importância da gestão pública planejada, na medida em que fixa limites para despesas com determinadas rubricas, como é o caso das despesas com pessoal, bem como dos limites impostos ao endividamento público. ” (MARINHO; JORGE, p.208). E também pelo Estatuto da Cidade abrange um conjunto de princípios que expressam uma concepção de cidade e de planejamentos municipais (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

Assim sendo, no concernente aos instrumentos básicos de planejamento e gestão, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) dispõe:

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I. Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II. Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III. *Planejamento municipal*, em especial:
  - a) Plano Diretor;
  - b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) Zoneamento ambiental;
  - d) *Plano Plurianual*;
  - e) Diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) Gestão orçamentária participativa;
  - g) Planos, programas e projetos setoriais;
  - h) *Planos de desenvolvimento econômico e social*;

(Marinho; Jorge, p.128)

Com essa configuração, o Estatuto da Cidade estimula um planejamento democrático do futuro da cidade, congregando diversos agentes políticos, econômicos, sociais, entre outros, que a compõem, para que os planejadores locais possam definir ações prioritárias benéficas para os munícipes.

Esse tipo de iniciativa tem sido compreendida como um instrumento político de planejamento governamental, processado de forma sistêmica, onde o local, regiões ou

territórios podem ser subsistemas delineados e integrados como estímulos e estratégias de desenvolvimento nacional, sejam de expansão ou consolidação. Impõe às autoridades de poder local a obrigação de atender às indigências coletivas, programar estratégias de atuação voltadas para o desenvolvimento econômico e social dos municípios e promover a qualidade de vida adequada de seus munícipes.

Em virtude dessas pertinências serem decorrentes da autonomia ensejada pelas novas demandas institucionais/legais e pelo deslocamento do eixo do planejamento da esfera nacional para a esfera local, Buarque (1999), *apud* Marinho; Jorge (2015, p.126), entende o planejamento local ou municipal como a aplicação para subespaços de pequena escala dos métodos e das técnicas consagrados na teoria e na prática do planejamento governamental.

Santos (2008), define planejamento municipal como a determinação antecipada do que se deve fazer, quais os objetivos a serem alcançados, quais controles serão adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios para a população de um município. Portanto, a preocupação do planejamento municipal é a priori a busca de um profissionalismo técnico nessa área de atuação e secundada pela ideia de tornar essa atividade com perfil participativo, inovador e buscando a qualidade de vida. Como salientam Marinho e Jorge (2015, p 128), “a questão do planejamento é fundamental para que os municípios possam responder a esses novos compromissos; para tanto, a capacitação técnica e a adequação institucional são de vital importância.”

Neste sentido, as técnicas de planejamento desenvolvidas pelos governos locais devem ser capazes de reunir questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão que têm constantemente desafiado os municípios, equilibrando os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas com a efetiva participação comunitária.

Na ótica de Faria (2011), planejamento local é o processo de decisão – tecnicamente fundamentada e politicamente sustentada – sobre as ações necessárias e adequadas à promoção do desenvolvimento sustentável em pequenas unidades político-administrativas.

Nesse sentido, o mesmo autor afirma que, o processo de planejamento local deve desatar processos endógenos singulares de mobilização das energias sociais, dentro das

condições internas – potencialidades e estrangulamentos – e externas – oportunidades e ameaças – que promovam o desenvolvimento sustentável do Governo local, município ou comunidade.

Nessa senda de ideias o referido autor, considera o processo planejamento local um instrumento de negociação entre os futuros parceiros, instrumento que engloba desde a fase de elaboração ou até após a produção do documento síntese, e a aglutinação de políticas dos atores envolvidos, de forma técnica e organizada, para tomada de um conjunto de decisões e firmar compromissos sociais, que confirmam as necessidades/prioridades da comunidade adotando a transparência como forma de controle social.

A partir desse ponto de vista, observa-se que a implementação prática do planejamento nos municípios confirma a finalidade de emendar as deformidades administrativas, colaborar para uma gestão municipal simplificada, transformar condições indesejáveis para a comunidade local, remover obstáculos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, através de ações trabalhadas em conjunto.

Para Dowbor (1999), *apud* Santos (2008, p.27) “é necessário que o sistema de planejamento municipal seja visto sob dois pontos importantes: que é impossível falar-se de planejamento sem condições de conduzir concretamente processos e programas que, não se alcançarão os fins desejados, se a proposta não for “comprada” pelos interessados - aqueles que têm o poder de decisão, os políticos, e aqueles para os quais as ações são destinadas, as comunidades. ”

Portanto, as propostas metodológicas, que compõem as bases teóricas, devem ser capazes de estabelecer uma fundamentação e a interconexão do planejamento municipal com as temáticas de empreendedorismo, plano diretor da cidade, plano plurianual municipal, planejamento regional ou territorial, planejamento estratégico municipal e planos desenvolvimento econômico social.

Assim sendo, o plano plurianual e um plano de desenvolvimento territorial municipal são considerados instrumentos de planejamento e desenvolvimento local e regional. Sendo que, o primeiro é um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas

de duração continuada. E segundo é elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade.

Em sequência, no próximo capítulo apresentamos e buscamos justificar os procedimentos metodológicos para o alcance do objetivo proposto neste trabalho.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Nesse capítulo, serão debruçados os resultados e perpetrada uma discussão da pesquisa realizada embasados na proposta metodológica apresentada. Primeiramente, a abordagem incidirá sobre uma breve contextualização do município em estudo, de forma a evidenciar seus aspectos demográficos e as características estratégicas, como por exemplo, os aspectos físicos, ambientais e do povo, e ainda, a formação histórica, destacando ainda as potencialidades. Posteriormente, será feita uma análise do PDTRS 2017 evidenciando os principais desafios propostos pela sociedade civil, através de objetivos, estratégias e metas, para promoção do desenvolvimento por parte dos governos locais. Na continuação, a análise se concentrará no PPA (2018-2021) da prefeitura de Redenção, observando quais serão as principais políticas e ações prioritárias para o desenvolvimento do município. Por fim, a secção se restringirá na discussão dos resultados encontrados, através de um diálogo entre a literatura apresentada e os dados achados.

### **4.1.Plano de Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Maciço de Baturité 2017**

Essa secção, faz referência ao documento base do Plano de Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Maciço de Baturité 2017. Um manuscrito que serve como mediador de diálogo entre o poder público local, nos vários municípios que compõem o Maciço de Baturité, e a sociedade civil organizada, com o intuito de proporcionar a participação da comunidade e o controle social no planejamento e execução das políticas públicas.

Contudo, a pesquisa delimita-se no Município de Redenção, que ao ver do autor necessita de ações estratégicas de ingerência para que os anseios sociais possam ser respondidos e desta promover um diálogo positivo entre o poder público local e sociedade civil. A despor disso, passamos a seguir, apresentar uma breve contextualização do Município em estudo.

#### 4.1.1. Caracterização do Município de Redenção

Redenção é um município brasileiro, localizado no estado do Ceará, a 65km de distância da capital Fortaleza além de uma altitude de 88 metros acima do nível do mar. Pertence ao Território Maciço de Baturité, região administrativa do sertão nortenho cearense, circunscrita ao redor das margens do Rio Acarape/Rio Pacoti. O nome faz referência, em termos etimológicos, ao fato de ter sido a primeira cidade brasileira a libertar todos os seus escravos. Conforme, o estudo feito em 2017 pelo INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)<sup>5</sup>, a cidade possui um total de 27.441 habitantes, o que coloca o município na posição 71 dentre 184 do mesmo estado e na posição 1203 dentre 5570 em comparação com outros municípios do Brasil. Sua densidade demográfica é de 117.09 habitantes por km<sup>2</sup>, colocando-o na posição 15 de 184 do mesmo estado. Quando comparado com outros municípios no Brasil, fica na posição 614 de 5570. O Município ocupa ainda uma área de 225,821 km<sup>2</sup>.

Oficializada em 1889, por declaração a 1º de janeiro de 1883, a nome atual da cidade de Redenção, era conhecida como vila de Acarape (Acarape - Acarás em Tupi = lugar de peixes) e pertencia à província de Baturité, em 1823. Inicialmente habitada por índios de diversas etnias como os Potyguara, Jenipapo, Kanyndé, Choró e Quesito, que vieram de Jaguaribe para habitar as margens do Rio Pacoti. (RICARDO, 2009).

A partir do século XIX, começaram a chegar alguns negros africanos que desembarcaram no Mucuripe e se espalhavam por muitos municípios de Ceará para prestarem serviços de mão obra escrava nos engenhos de Redenção e sendo que depois as senzalas inclusas no modelo urbano da cidade. Constituindo o núcleo de um povoado que deu origem a vila, de um distrito policial criando em 1842, em 28 de dezembro de 1868, pela Lei de n.º 1255, com o nome de Acarape, desmembrando-se do município de Baturité. E em 21 de agosto de 1871 teve a criação da primeira Câmara Municipal de Redenção.

Em 1882 é criada a "Sociedade Redentora Acarapense". Em 1 de janeiro de 1883, chegavam à então Vila Acarape, abolicionistas como Liberato Barroso, Antônio Tibúrcio,

---

<sup>5</sup> O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, é o órgão responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/>. Acessado em 14 abril de 2018



Justiniano de Serpa, José do Patrocínio e João Cordeiro, com a finalidade de assistirem a alforria de 116 escravos do lugarejo. A partir daquele ato, em frente à igreja matriz local, não haveria mais escravos ali, ganhando a vila o nome de Redenção, pioneira em libertar seus escravos no País.<sup>6</sup>

Atualmente, segundo o IPECE o município em termos político-administrativos é composto por 5 distritos: Redenção (sede), Antônio Diogo, Guassi, Barra Nova e São Geraldo. Com um clima variando entre tropical quente úmido, tropical quente sub-úmido e tropical quente semiárido brando a mercê de uma pluviosidade média de 1.062.0 mm, a temperaturas médias de 26° à 28° C, com chuvas concentradas de janeiro a abril. As principais fontes de água são: Rio Acarape/Rio Pacoti e outros riachos, Açude Acarape do Meio, Adutora do Acarape e outras 3 adutoras e 52 poços. Com relevo maciços residuais e depressões sertanejas, solos planossolo solódico e podzólico vermelho-amarelo. Vegetação Caatinga arbustiva densa, floresta subcaducifólia tropical pluvial.

A economia do município tem a base sustentada no mercado e plantio de bananas, principalmente nas serras que o rodeiam, já que faz parte do Maciço de Baturité, bem como a plantação da cana-de-açúcar, milho e feijão, na pecuária (criação de gado bovino, suíno e avícola). E nas indústrias de Calcário (calcita), Vermiculita e Talco. O turismo é também uma fonte de renda devido aos diversos pontos turísticos, dentre eles:

- A arquitetura e patrimônios históricos da sede do município, como igrejas, Museu Senzala Negro Liberto, Açude Acarape do Meio;
- Balneários: cachoeira de Paracupeba e Lages
- Horto Botânico
- Os arredores da sede do município com belas paisagens naturais, casas da época colonial, com senzalas, pelourinhos, e engenhos de cana-de-açúcar.

O índice de desenvolvimento municipal em 2016 estava fixado em 40,90%, remetendo o município a posição 19 no estado de Ceará. Sendo o segundo no Maciço só atrás de Guaramiranga e a quase o dobro de posições a frente do terceiro, Baturité, com 34,37 de percentagem. Dados de 2015 revelam ainda que o PIB anual é de 268.448 reais e *per capita* é 9.843. (IPECE, 2017).

---

<sup>6</sup> REDENÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO. Disponível em: <http://www.redencao.ce.gov.br/omunicipio.php>. Acesso em 14 de abril de 2018

O atual prefeito da cidade chama-se David Santa Cruz Benevides e o presidente da Câmara Municipal João Paulo da Silveira Bessa.

Em 2010, o município se beneficiou de uma unidade superior de educação com a implantação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), sediada, no caso do Ceará, nos municípios de Acarape e Redenção a proposta tem caráter de abrangência territorial e, vem se firmando com a presença de “migrantes” não somente de outras regiões brasileiras, mais de países como Guiné Bissau, Cabo Verde, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor Leste e Portugal.

Nessa secção foi trazida um breve diagnóstico do município, de forma a evidenciar seus aspectos demográficos e as características estratégicas, como por exemplo, os aspectos físicos, ambientais e do povo, e ainda, a formação histórica, destacando ainda as potencialidades. Dando continuidade, na próxima secção será analisado o PDTRS 2017, o documento cuja estrutura está enfatizada a matriz de objetivo, estratégias e metas para promoção do desenvolvimento no território destacando os principais desafios impostos aos governos locais.

#### **4.1.2. Análise do Plano**

Este documento, é referente atualização do PTDRS original, feito em 2011, revela as necessidades do povo e sua relação com as políticas públicas de desenvolvimento sintetizando esses anseios a partir de cinco eixos estratégicos e quatro dimensões de desenvolvimento. Contempla ações que deveriam ser olhadas e apropriadas pelos gestores locais, e propõe ainda um planejamento e execução das políticas públicas para os próximos 08 anos.

A estratégia territorial, nos últimos cinco anos, vem apontando novos desafios, limites e potencialidades, culminando na necessária atualização do PTDRS, cuja evidência deve figurar as novas saídas e oportunidades em respostas aos desafios e limites que necessitam serem superados em relação ao planejamento e execução das políticas públicas com a sociedade civil organizada, a participação no planejamento e controle social. (PDTRS, 2017)

O fato da região beneficiar de uma universidade de integração internacional, neste caso a UNILAB, fincada no processo de interiorização da educação brasileira, fez com

que aparentemente o município se torne cosmopolita refletindo assim em consequências positivas e negativas na oferta de serviços básicos como saúde, educação, habitação, segurança pública e outros, sugerindo mudanças na forma de pensar as políticas públicas de desenvolvimento.

Sendo que a premissa básica está na participação, com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do governo do estado do Ceará, a elaboração do PDTRS 2017 buscou introduzir as equipes do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité (NEDETEMB), Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação, Desenvolvimento e Economia Solidária (NEPDEESOL) nessa tarefa, bem como a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária (INTESOL) da UNILAB, num coordenação feita através do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité (CODETEMB).

A produção do documento em questão, iniciou com os trabalhos da primeira Plenária, para apresentação e discussão do Documento Básico e coleta de propostas e sugestões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité (CODETEMB), de Atualização do PTDRS no dia 27 de outubro de 2016 com a representação de todo território, incluindo a sociedade civil organizada e o poder público e ainda as representações dos fóruns locais de políticas públicas.

A sua ideia inicial se configurou numa perspectiva de fortalecimento de alianças para o fim de participação e o diálogo entre a sociedade civil, as gestões públicas municipais e sem deixar de lado as universidades. Participaram deste evento cerca de 82 pessoas dentre representantes da sociedade civil, governo, discentes e docentes da UNILAB.

Articulado como princípio do desenvolvimento com sustentabilidade, o planejamento inclui o fator ambiental da região do maciço de Baturité, buscando introduzir as relações sociais e econômicas envolvendo a sociedade em todos os âmbitos de participação e ainda dos vínculos que esta estabelece com a natureza.

Nesse sentido, para enfatizar o desenvolvimento sustentável do território o grupo elaborador do PDTRS optou por estruturar o documento em quatro dimensões orientadas Dimensão Ambiental, Dimensão Sociocultural Educacional, Dimensão Socioeconômica e Dimensão Político Institucional. A seguir, passamos a indicar os principais problemas sociais apresentados para cada dimensão, conforme os que o autor considera enquadrados com o contexto de Redenção:

**Quadro 1 Problemas (Ambientais e Socioculturais) apresentados no PTDRS**

Dimensão Ambiental	Dimensão Sociocultural e Educacional
<p>✓ <b>Devastação do ambiente natural:</b> desmatamentos desordenados seguidos de queimadas; pratica de atividades poluidoras, capazes de afetar os mananciais de água, o solo e o ar;</p> <p>✓ <b>Sistema de Saneamento insuficiente:</b> baixo saneamento básico e lançamento de esgotos a céu aberto; assoreamento dos recursos hídricos; manejo inadequado das águas; manejo inadequado dos Resíduos Sólidos e têxteis;</p>	<p>✓ Pouco diálogo estabelecido entre as três esferas de governo para implantação de políticas públicas;</p> <p>✓ Baixa participação da sociedade e comunitária;</p> <p>✓ Especulação imobiliária;</p> <p>✓ Não preservação do Patrimônio Histórico e Cultural;</p> <p>✓ Insuficiência na oferta de medicamentos;</p> <p>✓ Não existência de política sobre a produção e destino do lixo;</p> <p>✓ Baixo investimento de recursos públicos e privados na cultura regional;</p> <p>✓ Baixa participação das instituições públicas municipais e regionais no processo de construção e afirmação da estratégia de desenvolvimento territorial;</p> <p>✓ Aumento da inserção de drogas;</p> <p>✓ A saúde não responde às necessidades de atendimento;</p>

*Fonte: PTDRS 2017 e elaboração própria*

**Quadro 2 Problemas (Econômicos e Políticos) apresentados no PTDRS**

Dimensão Econômica	Dimensão Político Institucional
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Participação e envolvimento insuficiente dos poderes públicos, nas ações do Território;</li> <li>✓ Baixo índice de controle da gestão social dos projetos, ações e estrutura do Território por parte da sociedade civil;</li> <li>✓ Rotatividade de representações no colegiado;</li> <li>✓ Baixo nível de organização dos agricultores, quanto a produção e comercialização;</li> <li>✓ Inexistência ou insuficiência de um programa de incentivo à produção de base agroecológica;</li> <li>✓ Pouco incentivo a comercialização e beneficiamento da produção</li> <li>✓ Políticas públicas ofertadas de forma fragmentada;</li> <li>✓ Baixo ou nenhum incentivo ao incremento do potencial do turismo como instrumento de geração de trabalho e renda;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Baixa representação das esferas municipais do território no colegiado;</li> <li>✓ Ineficiência na integração e inclusão de conselhos e instituições de caráter territorial</li> <li>✓ Não ser território da cidadania;</li> <li>✓ Ingerência Política em determinadas ações, prejudicando a eficiência dos programas e políticas existentes.</li> <li>✓ Desconhecimento da estratégia territorial por parte de gestores e sociedade civil;</li> <li>✓ Baixa articulação das esferas de governos;</li> <li>✓ Rotatividade de representações.</li> </ul>

*Fonte: PTDRS 2017 e elaboração própria*

Estes problemas que foram acima apresentados, serviram de referência para o traçar de estratégias e metas que venham a superá-los e assim promover o desenvolvimento desejado no território maciço de Baturité. Sendo assim, a secção seguinte indica as propostas da sociedade civil para no planejamento dos gestores locais de modo a se consolidar em um instrumento prático, mas com a amplitude de ações que serão necessárias ao processo de desenvolvimento.

#### 4.1.2.1.Demanda sociais

O PDTRS compactuou a matriz de planejamento em cinco eixos comuns: [i] Desenvolvimento Econômico e Ambiental com Inclusão Socioprodutiva; [ii] Governança Fundiária e Acesso a Terra; [iii] Formação Cidadã e Organização Social; [iv] Infraestrutura e Serviços Públicos; e [v] Gestão de Recursos Hídricos. Nesse sentido, a seguir apresentaremos as possíveis estratégias acordadas no documento em referência que se relacionam com o planejamento e as dimensões já apresentadas:

Deverão ser adotadas, segundo o PDRTS, para que o processo de desenvolvimento ocorra no território as seguintes ações:

- ✓ Promover desenvolvimento da Agricultura para a produção de alimentos saudáveis, com uso de tecnologias sociais sustentáveis e de energias renováveis;
- ✓ Desenvolver o Extrativismo Sustentável;
- ✓ Criar políticas públicas de conservação e preservação ambiental;
- ✓ Incentivar o Desenvolvimento da agropecuária sustentável;
- ✓ Garantir a capacitação, formação, assistência e assessoria técnica e social para o Desenvolvimento Rural Sustentável;
- ✓ Apoiar e incentivar a organização sustentável e solidária da produção;
- ✓ Estimular a Agro industrialização e processamento dos produtos agrícolas;
- ✓ Apoiar e estimular atividades não agrícolas ou pluriatividade de agricultura como: ações de economia solidaria e desenvolvimento territorial sustentável;
- ✓ Criar mecanismos para um Meio Ambiente saudável no Território incentivando, inclusive a educação ambiental e de acesso à terra de modo a não comprometer as gerações futuras;
- ✓ Estimular o desenvolvimento do turismo sustentável e solidário e em respeito à cultura local;
- ✓ Promoção da educação e valorização do potencial turístico do território;
- ✓ Promover a educação transformadora e a melhoria contínua da infraestrutura adequada aos serviços educacionais do território;
- ✓ Fortalecer instâncias de participação cidadã (conselhos, fóruns, redes e outros) e, especialmente o colegiado territorial para a gestão do território de forma descentralizada;
- ✓ Ampliar as formas e instrumentos de articulação institucional e comunitária;

- ✓ Assegurar a infraestrutura básica como suporte de apoio ao desenvolvimento social, produtivo, turístico e ambiental do território;
- ✓ Assegurar a infraestrutura básica como suporte de apoio ao desenvolvimento da educação, arte e cultura do território;
- ✓ Assegurar a infraestrutura hídrica básica ao desenvolvimento do território;
- ✓ Assegurar e ampliar a infraestrutura básica como suporte de apoio ao desenvolvimento da saúde pública no território;
- ✓ Fomentar a participação dos movimentos sociais e dos gestores públicos, na gestão dos recursos hídricos tais como, comissões gestores dos açudes públicos;

A partir do descrito acima, é perceptível ao abarco do raciocínio lógico que o documento PTDRS 2017 sugere que uma efetiva participação dos atores envolvidos, no planejamento da localidade, é de fundamental importância para se pensar no desenvolvimento local. E assim, fomentar avanços significativos nos componentes que qualificam as relações entre Estado e sociedade civil, ou seja: um desenho institucional que atenda às exigências do projeto de desenvolvimento local, o estímulo à presença de uma sociedade civil mobilizada e o compromisso dos gestores públicos com o projeto de participação social.

Este processo deve viabilizar a promoção da legitimação de espaços da participação dos atores sociais no contexto da definição das políticas públicas de interesse do local, fato será possível observar a sua veracidade na secção seguinte, a partir da análise do PPA (2018-2021) da Prefeitura de Redenção.

#### **4.2. Análise do Plano Plurianual (2018-2021) da Prefeitura de Redenção**

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento planejamento e orçamento previsto no art. 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas de um governo Federal, Estadual ou Municipal para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. (FERREIRA FILHO, 2010).

Ele representa um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei e busca elencar as prioridades de cada região, que podem ser viabilizadas por meio de outros recursos, como repasses de outras esferas de governo ou até captações internacionais. Segundo, Ferreira Filho (2010, p 150), “ é considerado uma ferramenta governamental de democracia participativa que tem por objetivo influenciar e estimular os cidadãos a apresentarem sugestões ou até mesmo decidirem sobre os orçamentos público. ”

O Plano Plurianual — PPA (2018 - 2021) da Prefeitura foi analisado, com base no documento disponível no site da prefeitura, em julho de 2017 e só aprovado pela Câmara Municipal à 20 de outubro de 2017. Intitulado de "A Esperança de uma Nova Redenção" nele são pronunciadas, segundo o discurso do Prefeito no ato de aprovação do PPA, ações futurísticas e de longo prazo, desejando alcançar resultados mais duradouros e de uma abrangência e incidência política maior do que as que resultam de ações pontuais, isso significa trabalhar no campo da estratégia, por isso, a construção do Plano Plurianual/PPA — 2018 a 2021, resultou de uma ação que envolveu a participação Social dos cidadãos e cidadãs redencionistas.

O documento apresenta um foco de dimensão estratégica em atividades e programas de governo buscando melhorias e desenvolvimento, traduzido nos seguintes eixos temáticos: Educação/Cultura/Esporto/Juventude; Saúde; Desenvolvimento Rural; Assistência Social e Alimentação/Emprego, Renda e Previdência; Direitos Humanos e Cidadania/Segurança Pública; Cidade Sustentável/Desenvolvimento Regional/Recursos Naturais/Recursos Hídricos; Inclusão Digital e Acesso a informação/ Gestão Pública, e Modernização dos Serviços; Desenvolvimento Produtivo/Comércio/Micro e Pequenas Empresas/ Transporte/Energia.

Contudo, este planejamento teria como ações prioritárias a elevação da renda *per capita* e o aumento das condições de bem-estar do povo de Redenção, a partir dos seguintes eixos:

1. **Inclusão Produtiva:** aumentando a produção no campo para gerar ocupação e renda na cidade;
2. **Acesso a Serviço Público de Qualidade:** ampliar e melhorar as unidades e Qualificação dos Serviços;



3. **Garantia de Renda:** a preocupação do governo local será a busca ativa para inclusão ou atualização do CADUNICO<sup>7</sup>, e de Programas governamentais de renda; e trazer empresas para o município.

Para segundo plano, no PPA de Redenção, ficaram as ações que visam priorizar uma sociedade com mais desenvolvimento socioeconômico, geração de emprego e renda, mais oportunidades de Ascensão social para todos, saúde e educação públicas de qualidade e um padrão mais alto de vida para a população. Para atingir esses objetivos, o plano estruturou os eixos estratégicos:

- a) Promoção da qualidade e ampliação do acesso à educação com equidade, articulando os diferentes níveis, modalidades e sistemas, garantindo condições de permanência e aprendizado e valorizando a diversidade.
- b) Promoção do emprego e do trabalho decente, com garantia de direitos trabalhistas, qualificação profissional e o fortalecimento do sistema público de emprego.
- c) Garantia da defesa nacional e da integridade territorial, e promoção da paz, dos direitos humanos e da cooperação entre as nações.
- d) Fortalecimento da capacidade de gestão do Município, com foco no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e participação social, bem como da prevenção e do combate à corrupção.
- e) Garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, com promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional.

É necessário evidenciar, segundo o que consta no documento, que o processo de elaboração deste planejamento contou com a participação social. Sendo que foram realizadas duas audiências públicas nos Distritos de Antônio Diogo e em Redenção (SEDE), reunindo representantes das Serras e adjacências.

A primeira realizada no dia 14 de agosto de dois mil e dezessete, as 15 horas; com a comunidade no Distrito de Antônio Diogo/Adjacências da qual fizeram parte as seguintes cercanias: Colônia, Croata, Jerusalém, Luís Soares, Carnaúba, Urucuzal, José Benedito, Justiniano Ferreira, Siru, José Lourenço, Olaria, Fontes, Conjunto Novo,

---

<sup>7</sup>Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal “CADUNICO” é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população e inclusão dessas famílias em programas sociais. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve> . Acessado no 14 de abril de 2018.

Currais I, Currais II, Vila Irmã Augusta, Lagoa Dantas, Susto, Olho D'água do Constantino, José Benedito. O encontro aconteceu, no Ginásio Poliesportivo da Comunidade.

A segunda realizada ocorreu no dia 16 de agosto de dois mil e dezessetes, as 15 horas; com a comunidade no Distrito de Sede da qual fizeram parte as seguintes cercanias: Gurguri, Açude Velho, São Bento, Diamante, Outeiro de Dentro, Serra Verde, Manuel Dias, Araticum, Serra do Vento, São Bento, Sereno. Tendo o encontro acontecido, no Ginásio Poliesportivo da Praça da Igreja central.

É importante destacar também que esse processo de planejamento envolveu ferramentas de pesquisas, tendo sido realizadas entrevistas junto aos gestores locais e os mesmos, multiplicaram para os seus funcionários para responder aos instrumentais, que contemplam: Problema, visão e mudança, Análise Pastel (política, ambiental, social, tecnológica, econômica e legal) FOFA (Forças, Oportunidades, Ameaças e Fraquezas), Mapa de Atores, que ajudaram a coletar e organizar informações permitindo construir um panorama geral dos interesses em jogo, poderes, forças atuantes e atores envolvidos para a realização de um planejamento completo.

Em síntese, pode se dizer que PPA acima descrito tentou unir as questões de receita, ou, geração de renda como as preocupações da comunidade local com a finalidade de atuação na minimização do quadro de pobreza no Município de Redenção/CE. Este planejamento revela que o poder local prioriza ações que poderão servir de fontes de financiamento para governo municipal e secundariza as necessidades puramente sociais que demandam da população.

A razão disso, a secção seguinte foca numa análise comparativa entre os anseios populacionais descrito no PTDRS 2017 e o planejamento local elaboração pela Prefeitura Municipal de Redenção.

#### **4.3. Análise do PPA em função do PTDRS 2017**

Qualquer que seja o Plano plurianual é tido como um importante instrumento de planejamento estratégico do setor público, pois representa um objetivo que precisa ser seguido pelos próximos quatro anos, desta forma o governante ao assumir seu cargo já tem um plano de governo previamente estabelecido, não precisando fazer improvisações.

Seguindo a de premissa de que “planejar é participar”, o planejamento estratégico é saber envolver a população e dialogar com os vários interesses. Isto é, pensar

coletivamente de maneira descentralizadora para elaborar ações, projetos e programas. Garantindo assim, reponsabilidade coletiva e transparência elementos importantes no processo de desenvolvimento.

Segundo o PPA da Prefeitura de Redenção, um eficaz documento deste tipo deve surgir via a participação de muitos componentes da sociedade representando os mais diversos segmentos para garantir que este plano esteja de acordo com verdadeiros anseios e expectativas da sociedade. Nesse âmbito, o envolvimento da sociedade organizada nos destinos do município, além de desejável, é fundamental para dar consistência ao planejamento subnacional (WOLLMANN, 2004 *apud* MARINHO; JORGE 2015).

Segundo Macuane e Weimer (2003) *apud* Faria (2010), um plano territorial de desenvolvimento é um instrumento de gestão do local. É um plano estratégico e não uma lista de necessidades. Sua ênfase reside em processos baseados numa visão comum dos problemas, potencialidades e de soluções. Então os seus encaminhamentos devem ser levados em conta pelos governos locais em processo de elaboração e implementação do planejamento. Esta simbiose entre o planejamento e a participação cria as condições para o estabelecimento e aperfeiçoamento duma governança descentralizada em que o governo municipal e os atores locais unem-se, com base em uma visão comum de problemas e soluções, na construção do desenvolvimento, num processo proativo.

Porém, ao analisar os dois modelos em estudo de planejamento local, um da sociedade civil e outro pelo poder público, é perceptível uma diferença de ideias, relativamente as estratégicas necessárias para garantir o desenvolvimento da localidade. Enquanto o PPA prima por uma estratégia quantitativa, priorizando ações de crescimento econômico, o PTDRS engloba uma visão estratégica qualitativa, requerendo ações de desenvolvimento socioeconômico.

Segundo Marinho e Jorge (2015), deste modo, podemos dizer que o plano elaborado pelo órgão público independentemente da sua implementação e dos resultados que obterá, representou o embrião mais visível do ponto de vista metodológico centralizador, da ação governamental planejada.

No que diz respeito ao impacto do PTDRS sobre o PPA, é necessário primeiramente uma análise comparativa de prioridades no período em referência, que permite concluir se a máquina administrativa a nível local tem em conta os anseios das comunidades locais visando o bem-estar social e seu desenvolvimento. Para que a análise perceptível, usamos o seguinte quadro que ilustra as ações prioritárias de cada lado.

**Tabela 1 Comparação das ações prioritárias entre o PPA e PTDRS**

<b>Ações Prioritárias</b>	<b>PPA</b>	<b>PTDRS</b>
<b>Desenvolvimento Econômico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão Produtiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão Socio-Produtiva</li> </ul>
<b>Serviços Público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar e melhorar as unidades e Qualificação dos Serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover a educação transformadora e a melhoria contínua da infraestrutura adequada aos serviços</li> <li>Garantir a capacitação, formação, assistência e assessoria técnica e social</li> </ul>
<b>Geração de Renda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão ou atualização do CADUNICO,</li> <li>Inclusão em Programas governamentais de renda;</li> <li>Conduzir e incentivar o processo de implementação de empresas no município.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolver o Extrativismo Sustentável</li> <li>Estimular a Agro industrialização e processamento dos produtos agrícolas</li> <li>Estimular o desenvolvimento do turismo sustentável e solidário e em respeito à cultura local</li> </ul>
<b>Participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento da capacidade de gestão do Município, com foco no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e participação social, bem como da prevenção e do combate à corrupção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer instâncias de participação cidadã (conselhos, fóruns, redes e outros)</li> <li>Ampliar as formas e instrumentos de articulação institucional e comunitária</li> <li>Fomentar a participação dos movimentos sociais e dos gestores públicos, na gestão dos recursos hídricos</li> </ul>

Fonte: PPA da Prefeitura Municipal de Redenção (2018-2021), PTDRS 2017 e elaboração própria.

A partir da tabela acima é notória as incongruências de ideais entre os dois planos. Sendo que o PPA a priori foi elaborado em função das demandas sociais, porém, tal preposição não se vê refletida no planejamento feito.

Logo no quesito desenvolvimento econômico percebe-se por parte do poder local a intenção de tratar esse tema a partir de ações que visam a quantidade e não qualidade,

números e não valores. O governo local prefere aumentar a produção invés de desenvolvê-la através do uso de tecnologias sociais sustentáveis e de energias renováveis garantindo assim uma produção socio-produtiva, ou seja, uma produção que permita a geração de um valor agregado ao produto.

Considerando que desenvolvimento processo está vinculado a forma de intervenção do governo, parte-se da hipótese que não se trata de falta de recursos, mas de uma alocação essencialmente pouco eficaz, que torna o resultado sem efetividade para retomar um processo de desenvolvimento pleno. (SILVA; LOPES; JUNIOR, 2009)

No aspecto de Serviços Públicos, é possível encontrar alguma mescla de objetivos, dado que os dois planos incidem na necessidade de melhorar a qualidade dos mesmos. Entretanto, enquanto o PPA enverga ações no sentido de qualificação profissional através do fortalecimento da capacidade de gestão do município, sobre essa realidade, Melo (2008, p. 389) *apud* Marinho e Jorge dizem muitas vezes à insatisfatória capacitação dos servidores públicos para a realização de algumas atividades que exigem maior conhecimento técnico. Por isso nesse âmbito o PTDRS define ações de capacitação, formação, assistência e assessoria tecno-social, o que cogita em uma educação transformadora como prioritárias.

Prosseguindo para o item geração de renda, talvez o mais controverso de todos, é nítida e até gritante a diferença, pois, a instância pública prima pela promoção de programas sociais governamentais para o aumento da renda *per capita* da população, o que gera dependência, ao invés de promover ações sustentáveis de estímulo ao desenvolvimento de atividades de coleta de produtos naturais, as chamadas matérias-primas, promovidas pelo plano desenvolvido pela sociedade.

Quanto a participação o processo de planejamento não expressa tão fortemente a adoção de mecanismos participativos amplos, sendo que foram realizadas apenas duas consultas populares, em dois dos cinco distritos que pertencem ao município. E dessas consultas foi possível notar que as datas de realização são posteriores a elaboração do PPA, ou seja, segundo o próprio documento, este teve o seu término em julho de 2017 e as audiências aconteceram somente em agosto de mesmo ano. O que nos remete ao pensamento de que essas consultas foram apenas por uma questão protocolar, e conseqüentemente esse o fraco envolvimento das comunidades locais na gestão do processo de desenvolvimento tem resultado expresso na incapacidade de identificação de ações prioritárias e sobretudo, na elaboração de projetos que possam ser elegíveis ao desenvolvimento local. (FARIA, 2010)

Portanto, um planejamento com caráter 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. (SANTOS, 2008). O capítulo seguinte, apresenta-se as conclusões do estudo aqui realizado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento requer um planejamento que vai ao encontro das necessidades da população, FARIA (2010). Por isso, é importante a entrada das comunidades e organizações da sociedade civil neste processo, pois, permite uma distribuição equitativa e transparente dos fundos municipais para atingir o desenvolvimento socioeconômico, identificar os mecanismos de responsabilidade apregoados na lei e garante uma responsabilidade coletiva nos destinos dos municípios.

O objetivo do estudo foi analisar as influências das demandas sociais no planejamento municipal de Redenção a partir do o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Maciço de Baturité de 2017 (PDTRS) e Plano de Plurianual da Prefeitura Municipal de Redenção 2018 – 2021 (PPA 2018 -2021).

Apesar das duas fontes primarias acima citadas, serem de uma recente publicação o que nos levar a ter cautela em sua análise. Podemos concluir, a partir dos resultados e discussão apresentados na seção anterior, que o planejamento no município Redenção é ainda bastante burocrático e hierarquicamente caracterizado, ou seja, organizado numa abordagem de cima para baixo formulada uma visão geral do sistema, com pouco tempo para um planejamento colaborativo.

Neste caso, com base na pesquisa realizada ficou evidente que a participação da população na elaboração do planejamento local é meramente protocolar, pois, as demandas sociais provindas da sociedade civil organizada em sua maior parte não foram contempladas pelo governo Municipal. Ou melhor, há falta de harmonização entre o Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável da Território Maciço de Baturité 2017 e o Plano Plurianual da Prefeitura Municipal de Redenção/CE (2018-2021).

Assim acontece a pura demonstração da existência de certo centralismo nas principais decisões estratégicas do município (SANTOS, 2008). A visão da Prefeitura Municipal, portanto, é o que conta para elaboração das estratégias de desenvolvimento, usando ações municipais associadas à competência profissional e política dos funcionários da Prefeitura.

O que representa, um planejamento que opera numa lógica de cima para baixo (*top down*) - em clara desarmonia com o pressuposto de que: *a influência que as demandas sociais exercem sobre o planejamento nas prefeituras municipais de menor porte deve ser elevada, por ser está a esfera pública de maior proximidade com a população.*

Nesse sentido, é imperioso que se capacite as administrações municipais com vista à fazer uma programação que vá ao encontro das reais necessidades das comunidades locais, assim como o empoderamento das comunidades locais para assumir o seu papel no âmbito da definição das prioridades de desenvolvimento local. (FARIA, 2010).

Criando assim um processo de descentralização que permitirá uma contribuição significativa o desenvolvimento local, resultante, normalmente, de iniciativas e capacidades endógenas das populações locais e municipais e suas instâncias político-administrativas. Como salienta, Faria (2010), dizendo que apesar de representar um movimento restrito e independente, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para organização e mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade.

Portanto, uma descentralização integral e o respeito pela autônima local contribui para a melhoria na administração participativa, tendo como marco o Desenvolvimento Local Sustentável.

Com um planejamento com características de descentralização permite as próprias comunidades locais participar de forma ativa e propor soluções aos seus próprios problemas e orientar o próprio Governo na definição das prioridades no âmbito do equacionamento das ações e desenho de políticas que visam o desenvolvimento Local.

Segundo Bacião, o espírito e a vontade governamental que está por detrás da descentralização do planejamento para o desenvolvimento Local e a disponibilização de respectivos recursos financeiros vão impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do município. Contudo, este reconhece que é fundamental que o município disponha de técnicos capacitados para garantir um planejamento em consonância com os interesses das comunidades locais

A mercê dos dados da pesquisa chegamos à conclusão que um planejamento feito a base das demandas sociais, narradas pelo PTDRS 2017, poderia contribuir para a redução da pobreza no município em estudo. Pois, segundo, Silva, Lopes e Junior (2009), apoiar as pessoas das comunidades rurais a participarem equitativamente no desenvolvimento quer econômico quer social, é possível alcançar as metas para o seu meio de subsistência de uma forma sustentável.

No município em estudo tudo indica que existe a necessidade de educação voltada para cidadania no governo local, o qual requer uma formação política e assessoramento



técnico para os sujeitos sociais, com vista a uma intervenção destes mais consistente nos destinos locais, participando dos conselhos consultivos locais.

Sugere-se aos planejadores municipais a adoção de estudos de modelos de tomada de decisão que possibilitem ao governo e a comunidade em geral, tanto uma visão quantitativa atualizada da realidade sócio-econômico-cultural do município, quanto uma abordagem qualitativa da sua história e do seu comportamento presente.

É preciso concentrar esforços na desconstrução, através do entendimento, dos processos produtores de ausência material que imputam um conceito hegemônico de desenvolvimento, fundamentado no consumo e produção. Esta desconstrução pelo entendimento dá-se através do resgate de valores locais e da redução das carências materiais-simbólicas por meio da mitigação destas carências por formas menos dilapidadoras e frustrantes

Enfim, é necessário que os planejadores municipais apliquem técnicas de planejamento estratégico que envolva a comunidade ou de planejamento participativo, a fim de que os problemas enfrentados possam ser atacados com uma definição de uma estratégia mais adequada ao município. Ou seja, é imprescindível que os gestores explorem práticas democráticas, distribuindo as tarefas e decisões, sempre com o intuito de que os participantes da comunidade almejem comprometimento e busquem sempre o consenso.

Quando o assunto é desenvolvimento se deve estar no primeiro lugar além das prioridades da governança, operacionalizar as medidas prioritárias e concretas programáticas pelos comunes da região afeta. No nosso caso, tendo como referência o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável do Território Maciço de Baturité (PTDRS), é vital não apenas identificar os vetores de desenvolvimento territorial, mas também, e principalmente, levar a cabo ações que permitam explorar os principais potenciais do território, por parte de cada Prefeitura que compõe o território.

Por fim, propõem-se como novos trabalhos um estudo qualitativo de administrações públicas que conseguiram superar os problemas, estabelecer e implementar um planejamento estratégico municipal com efetiva mudança da desigualdade social.

Esta pesquisa reconhece a necessidade de avaliar e analisar a Lei Orçamentária Anual e o Relatório Resumido de Execução Orçamentaria municipal para se obter uma real situação dos projetos ou programas inclusos no PPA, esse é um exercício que deverá ser feito em novos estudos acadêmicos de outros ou do mesmo autor.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.
- ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.
- BACATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: Celta, 1994.
- BARBIERI, Jose Carlos. Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudanças de Agenda 21. 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. v. 1. 160p.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. O novo debate regional: posições em confronto. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Orgs.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: Celta, 1994.
- BONENTE, Bianca Aires Imbiriba Di Maio; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **A Economia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**: novos rumos da disciplina. *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Londrina, julho. 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10/07/2001. Legislação Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2010. Disponível em « [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm) » Acessado em 12 de abril de 2018
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento econômico local e municipal sustentável**. Projeto de Cooperação Técnica Incra/IICA. Brasília, jun. 1999.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- CARDOSO JR, José Celso. SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão de. **Complexidade & desenvolvimento: abordagem metodológica e panorama da discussão propagada pelo Ipea entre 2008 e 2010**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 943-974, dez. 2012.
- CHANG, H. Chutando a escada: estratégias do desenvolvimento um uma perspectiva histórica São Paulo, editora UNESP, 2004.
- CORNELY, Seno. A. Subsídios sobre planejamento participativo. In: **Revista brasileira de planejamento**. n.7, p. 20-26, 1977.

CORREIA, Emanuelle Araújo. **A Efetividade dos Incentivos Fiscais Ambientais Por meio de Políticas Públicas para a Redução das Desigualdades Regionais.** 135 p. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília.

CEARÁ. Anuário Estatístico do Ceará, 2014 – Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2017.

DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao planejamento municipal.** São Paulo: Editora brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. *Políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local: empreendedorismo local e tecnologias sociais.* RAP. Rio de Janeiro. v.39, n2, p. 187-206, mar. /abr. 2005

ENDRES, A. V. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. Em tese - Revista Eletrônica dos PósGraduandos em Sociologia Política da UFSC. Florianópolis, v. 5 (1) agosto-dezembro, 2008

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução.** Revista de Cultura e Política, n. 28-29, 1993.

FARIA, Chico Francisco. **Planejamento Descentralizado no Contexto do Desenvolvimento Local em Moçambique:** Um estudo do caso do Governo do Distrito de Namaacha (2006-2009). Rio de Janeiro, Novembro. 2011.

FURTADO, C. **A nova dependência.** São Paulo: Paz e Terra, 1982.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A . S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995.

INTESOL. **Atualização PTDRS Maciço de Baturité Documento Base:** Redenção, 2017.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Estado, instituições e democracia. Brasília:* Ipea, 2010g. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v. 1: República; v. 2: Democracia; v. 3: Desenvolvimento.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PASQUALI, Franco Alberto. **Estimação de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão.** RAP. Rio De Janeiro. n. 2, P. 75-94, Mar /Abr. 1999.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates. **Agendas sociais: desafio da intersectorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável.** RAP. Rio de Janeiro. v.34, n6, p.117-30, Nov. /Dez . 2000.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Planejamento Governamental e Políticas Públicas: a estratégia “Cidades Saudáveis”.** Saude e Sociedade, v6, p. 55-64, 1997.

LAKATOS, E. M, MARCONI, M de A, Metodologia do Trabalho Científico: Procedimento Básicos, Pesquisa e Relatórios e Publicações e Trabalho Científico. 6. ed. São Paulo: Atlas 2001.

MACHADO, Cristiani Vieira; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; LIMA, Luciana Dias de. **O planejamento nacional da política de saúde no Brasil: estratégias e instrumentos nos anos 2000.** *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5):2367-2382, 2010

MALHOTRA, Naresh K. Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada. 4ª. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006

MARINHO, Antônio Pereira da Silva; JORGE, Marco Antônio. **O planejamento local é mais eficiente?** Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 25, p.123-142, janeiro-abril. 2015.

MARTINS, Rafael D'almeida; VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo De Lima. **A gestão do desenvolvimento local no Brasil:** (des)articulação de atores, instrumentos e território. *RAP*. Rio de Janeiro. v. 44, n. 3, p. 559-90, Maio/jun. 2010.

MEDA, Renata Vieira; ARAUJO, Miguel Etinger. **O Estado Como Promotor Do Desenvolvimento Econômico:** Reflexões Acerca De Políticas Públicas Econômicas Ambientais E A Aplicação De Normas Gerenciais Ambientais No Setor Público. Disponível em « <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e4d09d3f57c2c971> » Acessado 20 de maio 2018

MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização, Papel Dos Governos Locais No Processo De Desenvolvimento Nacional E Recursos Financeiros Necessários Para Que Os Governos Locais Possam Cumprir Seu Papel. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, 25 (4): 199-217, out. / dez. 1991

MOURA, S. A. **Gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento.** In: Encontro da Anpad, 22. Anais. Foz do Iguaçu: Anpad, 1998.

\_\_\_\_\_. LOIOLA, Elizabeth. LIMA, Ana Luiza de Codes. **Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre.**1995

MONNERAT, Carla Nasser. ALTAF, Joyce Gonçalves. **A Gestão Municipal Como Agente De Desenvolvimento Local: O Caso Três Rios Cidade Empreendedora.** In: XII SEGet, out.2015.

REDENÇÃO, Prefeitura Municipal De Redenção. **PPA - PLANO PLURIANUAL QUADRIÊNIO - 2018 A 2021.** out. 2017. Disponível em: <http://www.redencao.ce.gov.br/omunicipio.php>. Acesso em 14 de abril de 2018

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. **Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization.** In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Another production is possible.* Beyond the capitalist canon. London: Verso, 2006.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Planejamento Municipal: um Levantamento nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, jan/jun 2008.

SANTOS, Elinaldo Leal et al. **Desenvolvimento: um conceito multidimensional**. Revista eletrônica do programa de Mestrado em Desenvolvimento regional da Universidade do Contestado. Curitiba, ano 2. 1, jul. 2012.

SILVA, Christian Luiz da. LOPES, Carminda. JUNIOR, William Michon. **Intervenção do Estado e desenvolvimento local: uma análise cross section dos municípios paranaenses**. INTERAÇÕES, Campo Grande, v. 10, n. 1, p. 41-53, jan./jun. 2009.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **In: Revista do Serviço Público**, v. 55, n 4, out/dez. 2004.

TRINDADE JÚNIOR, Francisco Ulisses Da. **PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES: O Planejamento das Licitações Públicas como Fator de Eficiência**. Brasília, 2009.

UDERMAN, S. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 232-246, abr./jun. 2008.

VILANOVA, Lourival. **Escritos jurídicos e filosóficos**. São Paulo: IBET, 2003.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo de pesquisa em administração**/Liane Carly Hermes Zanella. – 2. Ed. Reimp – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.