

MARCOS ANTONIO GOMES PENA JÚNIOR; ELÍSIO CONTINI
EMBRAPA ESTUDOS E CAPACITAÇÃO, BRASÍLIA - DF - BRASIL.

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DE PRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE
SERRINHA/RN**

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre as práticas participativas no município de Serrinha/RN entre os anos de 1997 e 2004, demonstrando qual foi o processo utilizado para realizar estas práticas em um momento e local considerados modelo. A análise foi desenvolvida através de um modelo de pesquisa com base na literatura relativa ao processo ideal para aplicação de uma política pública participativa. Verificou-se que houve um real interesse em implantar um processo de desenvolvimento local no município, mas ele não foi totalmente eficaz. Apesar disso, foi possível constatar um considerável avanço na consciência política da população, especialmente no meio rural, e a perenidade da organização social em torno de projetos de geração de emprego e renda. Apresentam-se propostas de como políticas de desenvolvimento podem ser conduzidas de forma participativa e com base em benefícios locais.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, Participação popular, Políticas públicas.

ABSTRACT

This article presents the results of research on participative practices in the municipality of Serrinha / RN between 1997 and 2004, showing the process used to implement these practices at a model time and place. The analysis was developed through a research model based on the literature on the ideal process for implementing participatory public policy. It was found that there was real interest in establishing a local development process in the town, but it was not totally effective. Nevertheless, it was possible to observe considerable improvement in the political awareness of the population, especially in rural areas, as well as the perenniality of the social organization around projects that generate jobs and income. The article also presents proposals for conducting development policies in a participatory manner and based on local benefits.

Key-words: Economic development, Popular participation, Public policies.

1 INTRODUÇÃO

A partir do final dos anos 70 passou a ser analisado, avaliado e discutido o modelo “nacional desenvolvimentista”, no qual as políticas públicas são elaboradas pelo poder federal de acordo com suas necessidades e impostas às localidades. Boa parte da literatura (DALLARI, 1991; DEMO, 1988) entende que o caráter impositivo e distante deste modelo foi ineficaz e ineficiente. A imposição à população de políticas pensadas em âmbito federal, como no topo de uma “pirâmide”, não conseguiu obter resultados satisfatórios em relação aos impactos desejados. Ainda, o caráter distante, ou melhor, a falta de contato dos técnicos que elaboravam estas políticas com as realidades locais, fazia com que suas idealizações estivessem deslocadas da realidade da maioria das localidades onde as políticas seriam implementadas (BORJA, 1998; DEMO, 1989; MASSOLO, 1998; SOUZA FILHO, 2005). Nessa época já se observava que os resultados sociais não estavam sendo alcançados. Contudo, não era possível uma melhor visualização desta questão, pois os resultados eram auferidos pelo número de pessoas atendidas ou pela quantidade de famílias inscritas em

determinado programa. Uma visão quantitativa e não qualitativa. Isto levava a se ter o alcance do número definido/esperado, mas sem os impactos sociais que se imaginava.

Até o início da década de 80 acreditava-se que participação se referia ao fato de poder ser atendido por um determinado programa, ou seja, que participar era estar de acordo com as regras para fazer parte do grupo de pessoas que seriam atendidas. A visão atual é a de que participar é fazer parte do processo de identificação e análise dos problemas sociais, de elaboração das possíveis soluções e utilização da cultura e dos costumes locais.

Portanto, a literatura a respeito das políticas públicas de desenvolvimento local encomenda que estas políticas sejam descentralizadas e conduzidas pelos próprios usuários para que possam ter o sentido qualitativo na sua consecução (BORDENAVE, 1983; DALLARI, 1991; FRANCO, 1999; SOARES, GONDIM, 1998). Com isso a intenção é demonstrar que o importante não é a quantidade de pessoas que foram cadastradas e se tornaram “usuárias” de um programa (visão gerencialista e quantitativista do modelo de nacional desenvolvimentismo), mas que seus problemas puderam ser identificados e solucionados. Esse contexto de tomada de decisão é o que leva ao desenvolvimento de práticas participativas.

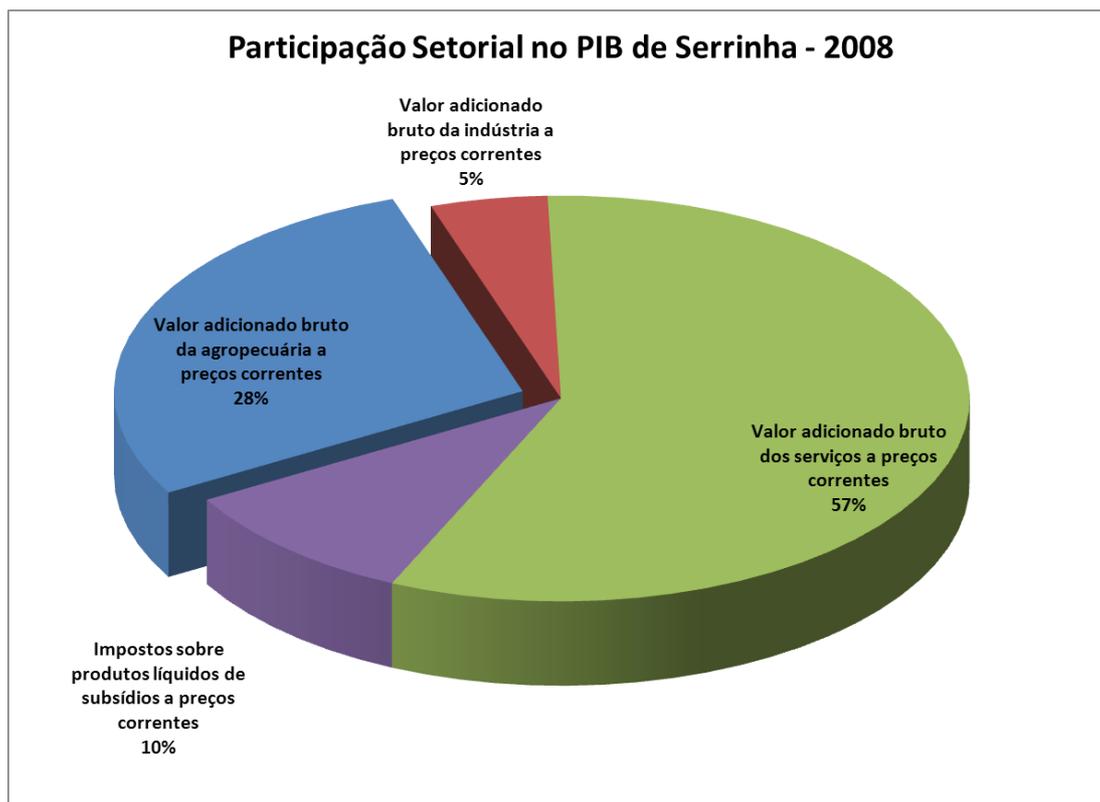
Na literatura corrente, já há uma ampla discussão em relação ao tema “participação”, debates teóricos e desenvolvimento de “metodologias participativas” (BORDENAVE, 1983; BORJA, 1998; DALLARI, 1991; DEMO, 1989; DEMO, 2004; DEMO, 1988; FRANCO, 1999; SPINK, 1999). No sentido prático não se tem conseguido desenvolver a esperada “participação” como metodologia de políticas públicas de desenvolvimento local. Isto demonstra uma falha de desenvolvimento prático dos modelos idealizados, incorrendo na necessidade de avaliar estas questões, ao mesmo tempo em que se pode chegar a um melhor equacionamento dos problemas sociais e de utilização de verbas públicas.

Neste trabalho escolheu-se analisar o caso de Serrinha/RN, pelo fato de o processo de “participação popular” ali realizado ser considerado um exemplo desta metodologia. Além do próprio Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Serrinha, a imprensa local (jornais de circulação estadual – Tribuna do Norte e Diário de Natal) disseminou esta ideia de maneira muito clara e extensiva, especialmente no ano de 2001 (AÇÕES, 2001; ESFORÇO, 2001; MUNICÍPIO, 2001; MORADORES, 2001a; MORADORES, 2001b; ARRECADAÇÃO, 2001; PRONAF, 2001; EXPLORAÇÃO, 2001; MARRETAS, 2001).

O município tem sua estrutura produtiva ligada basicamente à agricultura. Em 2008¹, o valor adicionado bruto da agropecuária representou 28% do PIB, como pode ser visto no Gráfico 1. O único setor com maior representatividade é o de serviços, seguindo a tendência mundial. É importante ressaltar, neste ponto, que boa parte do setor de serviços, no entanto, gira em torno do atendimento aos produtores rurais e à população do campo².

¹ Último ano para o qual o dado está disponível na base de dados do IBGE.

² Transporte de produtos e pessoas, comercialização de insumos produtivos bem como de produtos rurais, entre outros.



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Gráfico 1 – Participação Setorial no PIB de Serrinha em 2008

As políticas públicas implementadas nesse município, portanto, tendem a ter um “caráter rural” e podem gerar impactos positivos na produção agropecuária dele. Além disso, a “construção” desse momento participativo em Serrinha teve uma influência bastante elevada da população rural.

Este trabalho objetivou analisar as práticas políticas implementadas no município citado, tidas como exemplo de participação popular. Com base nestas análises, verificar em que grau de participação se deu esse processo e qual foi o envolvimento da população do município, especialmente a rural, e quais os impactos socioeconômicos que podem ser observados em consequência deste processo.

2 CONCEITOS BÁSICOS

É através do esforço de reforma administrativa do Estado³, principalmente desde o final da ditadura militar (início dos anos 1980), que se chega ao processo de descentralização reforçado pela Constituição de 1988, elaborada de maneira a dar mais poderes aos municípios. No entanto, esse processo de “descentralização” foi prejudicado em decorrência de sua concepção e se tornou uma simples “desconcentração”, gerando certa confusão entre esses conceitos.

2.1 Descentralização

O primeiro pressupõe transferência de responsabilidades, poderes e recursos (meios). Já o segundo apenas transferências de tarefas a cumprir. Para haver “descentralização” é

³ Redefinição e reestruturação das intervenções estatais para atender aos anseios sociais de maior democratização e descentralização administrativa.

necessário que haja redistribuição de poder e, em consequência, uma multiplicação dos núcleos de poder político (MASSOLO, 1998). Segundo “A carta de Brasília”⁴ (1993), a descentralização deve ser entendida como o movimento de transferências de poderes e responsabilidades do nível de governo central para os níveis abaixo dele (estados e municípios). Assim, as demais esferas de governo, que não só a federal, devem ter a possibilidade real de se utilizar de sua capacidade de decisão, através da descentralização dos encargos, atribuições de recursos e flexibilidade de aplicação (GUSMÃO, 1997). Esse aspecto aparenta indicar um caminho para um momento de desenvolvimento local, já que as localidades teriam a possibilidade de decidir sobre seu próprio destino.

Deste modo, “descentralização” significa um processo de reestruturação interna do aparelho do Estado que envolve aspectos políticos, administrativos, técnicos, culturais e financeiros. Isto se dá pela transferência de poder do nível nacional para instâncias subnacionais para planejar, gerir, executar e tomar decisões (quando esse movimento alcança o nível municipal denomina-se municipalização). Desde a década de 1970, amplia-se essa preocupação com o “tamanho” e o “peso” do Estado para o funcionamento econômico e social (SILVA, 2000; MENEZES e MENEZES, 1997). Esta discussão é ainda bastante acirrada, não tem um caráter de unanimidade e está também circundada por muita ideologia.

Neste quadro de descentralização, o processo de municipalização ganha espaço considerável na agenda política após 1983, de início como efeito da oposição dos partidos políticos e movimentos sociais aos governos autoritários e, em seguida, como um meio de dar eficácia à gestão pública, estando vinculado à ideia de participação (maiores poderes à população, a qual deveria passar a ser diretamente consultada a respeito das decisões públicas) e de efetivo desenvolvimento local. Dentro deste âmbito, municipalizar pode significar a transferência para o município do poder de decisão sobre interesses públicos que lhe são peculiares e que antes estavam sob o domínio de outro nível de poder (ALVES, 1999).

O caminho da descentralização aparece como um instrumento adequado para o uso e redistribuição mais eficiente dos escassos orçamentos públicos e, ainda e de maneira mais enfática, para reverter as tendências centralizadoras dos projetos de planejamento público. Trata-se de partir das aspirações, demandas e projetos locais na busca da resolução dos problemas locais e não de esquemas racionais estereotipados sobre como se deve dar a orientação dos programas e recursos. “O planejamento é necessário à descentralização para evitar a dispersão de esforços e de particularismos locais”, mas nesse mesmo sentido “a descentralização o é para o planejamento, para que este não opere como ‘uma cadeia opressora e redutora que, no lugar de abrir espaços de liberdade, iniba a capacidade de iniciativa e criatividade’” (MASSOLO, 1998, p.41).

Essa construção de novas formas de consciência social está diretamente ligada às maneiras que uma população de determinada localidade tem de encarar seus problemas e de solucioná-los. É justamente esta possibilidade de tomar a decisão de como solucionar os problemas locais que faz o processo de descentralização ser válido como fomentador da participação para o desenvolvimento econômico e construção cidadã através de uma cultura local.

Pautado no fato de que o governo federal acentuou a transferência de responsabilidades para os governos municipais, o presente estudo se norteou pela necessidade de averiguar esta situação em casos práticos nos municípios brasileiros. Serrinha desde o final dos anos 90 se coloca como um desses municípios e tenta implementar ações condizentes com a nova realidade de “descentralização” das políticas públicas. O faz através de um pretensão *processo participativo*⁵ em busca de um estágio mais avançado de desenvolvimento local.

⁴ Documento que reúne os consensos de estudiosos e profissionais que lidam com a questão da descentralização.

2.2 Desenvolvimento Local

As alterações ocorridas na política econômica, desde o início dos anos 80 focaram questões macroeconômicas e deixaram em segundo plano ações de desenvolvimento. Atores locais e regionais, porém, passam a empreender ações objetivando influenciar o crescimento das economias locais. Surgiu, assim, a política de desenvolvimento local, como resposta das comunidades aos desafios colocados pelo fechamento de empresas, pela desindustrialização e pelo aumento do desemprego (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

O Desenvolvimento Local / endógeno (de dentro para fora) só acontece pela quebra de paradigmas (cultura social), a partir de uma população local (conjunto da população com necessidades e anseios similares: comunidade, bairro, distrito, município, associação de municípios, região entre outros) que busca melhorias na sua qualidade de vida usando como alavanca seus ativos e suas potencialidades. Este novo conceito desenvolve-se em decorrência da falência das tentativas de desenvolvimento local a partir de elaborações de políticas centralizadas de cunho clientelista (largamente implementado pelos governos até os anos 1980).

Existe uma sutil diferenciação do que vem a ser Desenvolvimento Endógeno e Desenvolvimento Local. O segundo indica o fato de uma localidade desenvolver-se, ou seja, de haver desenvolvimento numa dada região específica. Já o primeiro considera, além disso, que esse desenvolvimento decorre do aproveitamento das potencialidades da localidade, não apenas do aproveitamento das oportunidades geradas pelas chamadas ‘economias externas’ (que vêm a ser as regiões econômicas externas à localidade em questão).

Os autores que versam sobre uma teoria do desenvolvimento endógeno consideram que a acumulação de capital e o progresso tecnológico são fatores-chave no crescimento econômico, identificando um caminho para o desenvolvimento autossustentado, de caráter endógeno, quando afirma que os fatores que contribuem para o processo de acumulação de capital (recursos primordialmente internos/locais) geram economias de escala e economias externas e internas, reduzem os custos totais e os custos de transação, favorecendo também as economias de diversidade. Assim a teoria do desenvolvimento endógeno afirma a existência de rendimentos crescentes em relação aos fatores acumuláveis, bem como dá ênfase ao papel dos atores econômicos, privados e públicos, nas decisões de investimento e localização.

Da década de 1970 até meados da de 1980 no Brasil, as ações e políticas públicas de desenvolvimento foram elaboradas de maneira “gerencialista” pelo governo federal, onde a ação desenvolvimentista do Estado se restringia a ofertar vantagens para a atração de indústrias (isenção de impostos, doação de terrenos e infraestrutura), tendo o setor privado como beneficiário. Este é o caso da política voltada para a criação de distritos industriais nos anos 70, experiência largamente implantada pelo Estado brasileiro, com poucos resultados em termos de distribuição de riquezas e de geração do próprio desenvolvimento (MOURA, 2005). A mudança de foco observada é que as ações governamentais deixam de ter um caráter “gerencialista” (visando apenas os impactos econômicos, ou seja, o paradigma nacional-desenvolvimentista) para ter um caráter de “ativismo democrático” (visando, além do econômico, os impactos ambientais, culturais e, principalmente, sociais). Essa visão “gerencialista”, não engloba um arcabouço onde se possa realizar uma prática participativa.

Para Lima, Marinho e Brand (2007, p. 369), “o Desenvolvimento Local corresponde a um processo de melhoramento geral da qualidade de vida e do bem-estar de uma comunidade, com profundo respeito e consideração pelas reais necessidades e aspirações desse povo”. Por sua vez, Dowbor (2010) afirma que “de certa maneira, deixamos de olhar o município como o

⁵ Só possibilitado por que as políticas a partir do citado momento devem ser elaboradas no âmbito dos municípios.

lugar distante onde os projetos do governo central e estadual ou as iniciativas da grande empresa devem *chegar*, para considerar o município como bloco básico de construção do conjunto”.

O processo que representa a integração entre social e econômico em que há crescimento econômico e mudança estrutural e onde a liderança é exercida pela comunidade local (que utiliza seu potencial, levando à melhoria do nível de vida da população) é chamado de desenvolvimento endógeno (VAZQUÉZ BARQUERO, 2001). Esse conceito é o que interessa ao se pensar em alcançar melhoras sociais em âmbito local. Tendo sido, portanto, visualizado que o paradigma de desenvolvimento econômico local (como exemplo os distritos industriais) e o de assistencialismo (que denota a prática de “dar” à população algo que ela precisa para sanar alguma necessidade momentânea que não gera desenvolvimento) e “gerencialismo” (como as campanhas de mutirões alimentares), não trata de participação e de melhorias sociais em âmbito local (desenvolvimento local).

A partir do estímulo à exploração das potencialidades locais (estímulo à diversificação da base econômica local) se favorece o surgimento e a expansão de empresas, cooperativas, associações, grupos e empreendimentos (econômicos e sociais) locais. Como também a integração social da comunidade envolvida em tal contexto, a partir de sua participação ativa na vida política e social da localidade a que pertence (ZAPATA, 2004; FRANCO, 1999).

Respeitando as peculiaridades das comunidades através do empoderamento⁶ e fortalecimento destas é que é possível lograr sucesso no seu desenvolvimento. Contemplar valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio-ambiente, é a chave para que estratégias de apoio ao seu desenvolvimento alcancem o nível mínimo esperado (FRANCO, 1999; JESUS, 2003; ZAPATA, 2004).

O empoderamento e o fortalecimento das peculiaridades das comunidades são os caminhos para que se tenha sucesso no seu desenvolvimento. Contemplar valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio-ambiente, é a chave para que estratégias de apoio ao seu desenvolvimento alcancem o nível mínimo esperado (FRANCO, 1999; JESUS, 2003; ZAPATA, 2004).

As políticas de desenvolvimento local podem ser tratadas sob três óticas: centralizadora (de cima), onde o Estado elabora os programas e projetos sem a consulta à comunidade e sem se preocupar com uma articulação com a Iniciativa Privada e o Terceiro Setor; Liberal, através da operacionalidade dos mecanismos do mercado (empresas privadas), onde o Estado deixa que as empresas aloquem os recursos da maneira que acharem adequado; e, Localizada / Regionalizada (de baixo), onde existe uma articulação local e uma pró-atividade da comunidade interessada e implicada no processo (FRANCO, 1999; AZEREDO, 2004; INOJOSA, 2004; PRATES, 2004). Esse sentido de articulação local e pró-atividade da comunidade é o que leva à condição de prática participativa, que por sua vez redundando no desenvolvimento da localidade.

A articulação local e a pró-atividade são os fatores que podem despertar o que Franco chama de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (1999). Este mesmo autor diz que se as políticas públicas forem desenvolvidas nesse intuito as comunidades serão “capazes de: suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais” (p. 176).

Para que essa “engrenagem” do desenvolvimento local possa funcionar é de fundamental importância a animação e a articulação dos atores locais. Estes (universidades, empresas, organizações da sociedade civil, governos, comunidades, entre outros) devem

⁶ Significa mostrar à população que ela tem poder para identificar suas necessidades e potencialidades, e definir as melhores estratégias e implementá-las.

orientar-se para uma maior utilização dos recursos endógenos e para a diversificação da base produtiva local (FRANCO, 1999; SPINK, 1999; ZAPATA, 2004), além do atendimento direto dos anseios das comunidades locais a partir de sua percepção da realidade que lhe circunda. Este funcionamento requer um tempo longo para sua maturação e cada ator local deve interagir com os outros, ofertando seus ativos (capital financeiro, humano, intelectual, social, entre outros) para que se chegue a essa maturidade.

O desenvolvimento local tem sido estudado e aplicado como solução à incapacidade das políticas públicas, centralizadas, em dar respostas às demandas sociais. Como resposta social, portanto, é colocado como o desenvolvimento alcançado a partir das percepções, dos recursos e da criatividade endógenos às comunidades têm impactos positivos para estas. Sendo, dessa forma, suscitada a pró-atividade dos indivíduos sociais como responsável por tal resposta e tendo em vista que essa situação não se alcança sem uma efetiva e legítima participação da comunidade no processo a ser implementado, ou seja, que é necessário que se enxergue as comunidades como atores construtores de um processo, não como objetos a serem estudados.

A estratégia do desenvolvimento endógeno é promover o desenvolvimento de territórios nos quais são elevados os níveis de incerteza. Fazendo com que a população possa forçar a realização de “ações (...) centradas na melhoria da infra-estrutura para produzir e viver, na tentativa de suprir as carências e melhorar os fatores imateriais do desenvolvimento (aprendizagem, conhecimento e informação)” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 53).

Sendo assim, o sentido que deve ser considerado é o de um Estado fomentador de ações locais, onde as prefeituras têm mais autonomia administrativa e as comunidades maior poder de influência sobre as decisões públicas. Este processo ocorreria de maneira inversa ao observado no antigo paradigma do nacional-desenvolvimentismo, onde as políticas aconteciam de maneira centralizada (como numa pirâmide onde as ordens saem de cima para chegar às bases).

2.3 Participação

Participação, no sentido que cabe dentro da discussão a respeito de descentralização e desenvolvimento endógeno, deve ser entendida como o processo pelo qual os indivíduos influenciam diretamente as tomadas de decisões públicas. Mais que isso, tomam as decisões de acordo com suas necessidades, anseios e potencialidades locais, visando um melhor estágio de desenvolvimento e tendo em mente (mais uma vez, ainda que inconscientemente) as questões estratégicas aí implicadas.

A participação é analisada e entendida como a principal ferramenta do processo de descentralização a caminho do desenvolvimento endógeno. Através dela os cidadãos exercem seu papel de tomadores de decisão, ou seja, de seres políticos, conscientes que devem estar de suas capacidades e necessidades.

Como o processo de decisão pública, ou seja, de formulação de políticas públicas parte do entendimento de uma realidade para a implementação de ações em busca da modificação dessa realidade, a participação é pensada como um instrumento de pesquisa nesse caminho. Assim, participação deve acontecer de forma democrática e isenta de influências externas, onde o agente do setor público é um mero coadjuvante, um auxiliar dos participantes (comunidade que irá decidir e sofrer os impactos decorrentes) na busca do entendimento de seus problemas e no delineamento das soluções adequadas.

Assim, é possível afirmar que participação é o processo de conquista e construção organizada de emancipação social. Existem, nesse sentido, quatro conceitos fundamentais para tal: **o de processo**, denotando que se trata de fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo; **o de conquista e construção**,

significando que não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados; **o de organização**, indicando que um dos signos principais de sua competência está na cidadania coletiva bem armada; **o de emancipação social**, estabelecendo a centralidade do sujeito social, no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais. Isto valida as seguintes proposições: a) não há participação imposta, concedida ou doada; b) não há participação prévia – primeiro vem usurpação, depois participação, se conquistada; c) não há participação suficiente – porque é processo histórico infundável; d) participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente organizada.

Com isso quebra-se o paradigma de políticas impostas pelo Estado às populações. Torna-se inválido também o pressuposto da consulta popular, ou seja, as políticas que chegam prontas para receber o aval da população. Um verdadeiro processo participativo é aquele onde a seleção do problema a ser tratado (momento crucial do delineamento da política), a análise deste, a reflexão sobre a realidade e os impactos das mudanças possíveis, as sugestões de mudança e a definição das ações, tudo isto é formatado pela comunidade, ou seja, pelos participantes, que têm o governo como auxiliar.

A ideia da incorporação dos setores populares à “vida nacional”, ou seja, o desenvolvimento de estratégias “integradoras” visa o desenvolvimento educativo e crítico dos indivíduos, para que estes sejam capazes de, em um crescente contínuo, encontrar soluções para os problemas que a realidade lhes apresenta. Estas estratégias são soluções palpáveis na tentativa de reduzir o nível de marginalidade das comunidades, melhor, de fazê-las “participar” da vida pública, política e das decisões que lhes causam impacto. Assim, a participação é entendida como a elevação dos populares de beneficiários das políticas públicas à categoria de consumidores dos bens materiais e culturais inerentes ao desenvolvimento modernizador. Desenvolvimento modernizador no sentido de que este ato gera uma maturação do nível intelectual e da consciência política dos indivíduos.

Isto logra o alcance de uma democracia participativa, a qual pode ser entendida como aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na sua condução e por isso “tomam parte” (em nível local) na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte”.

Dentro desta discussão, é interessante observar que a participação pode ser entendida por diversos ângulos: Participação de fato: inerente ao ser (Ex.: família, religião, tarefas de subsistência); Participação espontânea: livre iniciativa, formação de grupos (Ex.: grupos de vizinhos, grupos de amigos); Participação imposta: obrigação de fazer parte de grupos e realizar atividades (Ex.: exercício militar, missa no culto católico, voto obrigatório); Participação voluntária: o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho (Ex.: sindicatos livres, associações profissionais, cooperativas, partidos políticos, constituição de uma empresa); Participação provocada (dirigida ou manipulada): similar a anterior, no entanto, ocorre por estímulo de agente externo (Ex.: extensão rural, serviço social, desenvolvimento de comunidades, educação em saúde, trabalhos de pastoral, agitação-propaganda); Participação concedida: parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores (Ex.: participação nos lucros, planejamento participativo) (BORDENAVE, 1983).

Assim, a participação oriunda da descentralização e que pode gerar um quadro de desenvolvimento local estaria configurada como uma participação voluntária. No entanto, dado o baixo nível educacional, cultural, de criticidade e político das comunidades brasileiras marginalizadas, este processo fica comprometido. Os indivíduos necessitam ser estimulados a entender a realidade, a se inconformar com ela e a buscar soluções. Para fazer isso acontecer, em um primeiro momento, é importante que os governos sejam capazes de fomentar um

processo de participação provocada e que com ele sejam capazes também de educar a população de acordo com o pensamento de Freire⁷.

O principal ponto em relação à participação não é o de manter os indivíduos informados e em contato, mas de apoiar o crescimento dos indivíduos de determinada comunidade. A participação em si não é instrumento suficiente para acarretar um desenvolvimento de uma população.

A maior das armadilhas que se coloca sobre a participação na gestão das intervenções públicas sobre as questões sociais “está na retórica e não nas ações que visam a consolidação das instituições democráticas” (MUNIZ; GOMES, 2002, p.9). Ora, se o governo não consegue apresentar sugestões nem soluções para as questões sociais, não é em decorrência da participação social que isto irá acontecer.

A questão da participação leva ao desenvolvimento de uma qualidade política, que se traduz na capacidade de autogestão da população e na transparência das ações implementadas. Isto ocorre quando há um desenvolvimento educacional e de capacidade crítico-reflexiva nos indivíduos das comunidades. Assim, os fenômenos participativos precisam manifestar pelo menos quatro marcas qualitativas para corresponderem àquilo que estamos chamando de qualidade política: representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo autossustentado.

Por isso a participação acontece através de um processo histórico de conquista das condições de autodeterminação. Ela não pode ser dada, outorgada ou imposta. Não acontece por ter sido decretada nem em consequência automática de qualquer mudança econômica. Nesse caminho, é forçosamente uma ferramenta que fomenta a democratização. “A participação popular por permitir a conquista dos direitos políticos e sociais abre amplas perspectivas de democratização da administração pública, tornando-a aberta a todos e sujeita ao controle social” (PEREIRA, 2000, p.35).

Existe uma relação clara e direta entre a participação e a descentralização da administração pública. A participação popular é o principal instrumento da descentralização. Isso por que força que as decisões de Estado estejam próximas das comunidades, que sejam descentralizadas do poder central. Força também a existência de uma maior representatividade da população, como colocado por Soares apud Pereira (2000, p.35):

A questão da representatividade constitui-se também em um dos pontos nevrálgicos da participação popular. Para que a descentralização seja um instrumento de democratização e de modernização da gestão pública deve haver uma legítima representação da comunidade local, garantindo a representatividade de seus setores populares. Frequentemente, o que tem ocorrido na prática, é que a composição das instituições representativas da comunidade ser de ‘membros das elites locais, trazendo como consequência a prevalência de uma postura do governo que expressa a cultura política dessas elites, onde o povo é visto como ente passivo’.

Isto demonstra que o fenômeno da participação busca também eliminar as condições de dominação, de poder antidemocrático. “A participação não elimina o poder, mas busca alternativa de controle democrático” (DEMO, 2004, p.76. Ao ganhar representatividade e reconhecimento, o indivíduo⁸ passa a dispor de poder sobre uma parte da receita pública, o que o torna, de maneira geral, um representante de todos os cidadãos e cidadãs de sua cidade ou, no mínimo, de todos os moradores desta que vivem em condição social semelhante à dele. Esta ampliação de seu mandato faz com que o participante deixe de ser um mero

⁷ Educar os cidadãos de acordo com Freire significa educá-los a partir da problematização da sua realidade (ver Freire, 1996).

⁸ Quando participante da elaboração do plano de governo municipal, isto é, do orçamento programa.

reivindicador para se transformar em proponente da situação político-social na qual está inserido (SINGER, 1998).

Vê-se, então, que a definição de participação remete ao envolvimento da população no trabalho direto na busca pelo desenvolvimento (da localidade para ser mais preciso), participando de modo equânime nos benefícios daí derivados e na tomada de decisão com respeito à fixação de metas, formulação de políticas e planejamento e implementação dos programas de desenvolvimento econômico e social. E nesse caminho as comunidades devem receber apoio que não as imbecilizem, ou seja, o Estado como fomentador da participação age de maneira a tornar as comunidades mais desenvolvidas crítica e intelectualmente e, ao mesmo tempo, autossustentáveis.

É preciso ainda para que haja deveras um projeto participativo, uma tripla credibilidade do Estado: que este possa ser considerado democrático, honesto e eficaz. De maneira mais enfática pode-se dizer: representativo em todos os níveis, descentralizado e defensor das liberdades da sociedade; e, honesto e eficaz em todas as administrações públicas, transparente em seu funcionamento e gastos, flexível e aberto ao diálogo em seu estilo de relação com a sociedade (BORJA, 1998).

Passa-se, nesse momento, a enxergar a participação por um viés mais amplo. Vê-se que ela é uma metodologia para o exercício do governo, “que supõe cumprir previamente ou ao mesmo tempo todo o conjunto de requisitos citados, especialmente a racionalização e a descentralização do Estado” (BORJA, 1998, p.15). Esse funcionamento pode permitir que se evite que todas as demandas sociais afluam dos governos centrais. “A política e a cultura democráticas requerem uma dialética de pluralismo e consenso, de confrontação e de negociação, que só pode se desenvolver em um Estado descentralizado e participativo” (BORJA, 1998, p.15).

Um bom exemplo de metodologia de participação popular e desenvolvimento local é o implementado pela prefeitura de Juiz de Fora/MG na gestão de 1998-2005, onde foram criados Conselhos de Desenvolvimento Local, formados por representantes da sociedade civil e do poder público. Estes conselhos definiriam para cada área da gestão pública as necessidades e prioridades das diversas regiões municipais (o município foi dividido em regiões geográficas) (DURIGUETTO, 2007).

Sem ser simplista, poderíamos sugerir que o planejamento comunitário inclua cinco estágios distintos, que constituiriam a participação da população na formulação das políticas após o momento inicial de educação e despertar crítico:

1. Compreensão da situação existente, documentando, analisando e reavaliando econômica, social, cultural, institucional, ambiental, física e perceptivelmente as tendências históricas da comunidade;
2. Antecipação das mudanças locais, regionais, nacionais, globais e seus possíveis impactos na comunidade;
3. Comparação das diversas perspectivas, interesses, motivações, ambições, tendências de rendas com níveis educacionais, necessidade dos jovens com a experiência dos mais velhos, perspectiva para os negócios com a dos sem-tetos;
4. Decisão sobre o que poderia ser feito, imaginado, inventando, criando e elaborando propostas que, graciosas, econômica e efetivamente, envolvam a comunidade, ao mesmo tempo que irá afetá-la profundamente;
5. Ação dentro de uma visão que faça uma diferença imediata e contínua (PALERMO; ARANTES, 2002, p.14).

Para realizar este trabalho, tomou-se como base toda a discussão até aqui apresentada, com destaque para a questão da participação. Por meio de pesquisas documentais, entrevistas e observação da realidade, foi possível confrontar a literatura, o discurso dos atores sociais e a realidade do município para se chegar a uma visão do grau de participação, qual o envolvimento da população do município, especialmente a rural, e quais os impactos socioeconômicos ocorridos em consequência deste processo.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Entrevista

A entrevista é um encontro entre pessoas, realizado com o objetivo de que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional (LAKATOS e MARCONI, 1996). É uma técnica importante, pois permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas, possibilitando uma aprofundada coleta de dados (RICHARDSON, 1989).

Essa foi a primeira técnica selecionada para realizar a pesquisa, tendo em vista sua adequação a tipologia de estudo de caso empregada na mesma. A característica de facilitar a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, do que fizeram e de suas explicações para coisas que aconteceram, se adequou perfeitamente com o objetivo do presente trabalho.

As entrevistas podem ser informais, focalizadas, por pautas e formalizadas. Neste trabalho acreditou-se que ficou mais adequada a entrevista com uma estrutura focalizada. Neste tipo de entrevista o pesquisador permite ao entrevistado a liberdade de falar sem restrições mantendo-o, contudo, focalizado no tema original caso haja algum desvio deste (GIL, 1999). A entrevista focalizada é considerada por Lakatos e Marconi (1996) como um subtipo de entrevista não-padronizada ou não-estruturada. Esse tipo indica que o entrevistador “tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão” (LAKATOS e MARCONI, 2001, p.197).

Contudo, observado o fato do tema ser muito amplo e dar espaço a muitas influências de juízos de valores, foi definido que as entrevistas seriam realizadas contando com um roteiro de perguntas abertas que serviriam para dar manter o norte pretendido. Este tipo de entrevista ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador oferece também as perspectivas possíveis para que o entrevistado alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, o que vem a enriquecer a investigação (TRIVIÑOS, 1992).

A pesquisa com os atores sociais foi realizada de forma aberta, ou seja, com o apoio apenas de um roteiro de entrevista. Os dados foram coletados através da gravação da mesma, para que pudessem ser posteriormente transcritos e analisados. Esse procedimento foi realizado no intuito de se obter com o máximo de fidelidade a opinião dos atores sobre quais as principais características dos projetos e programas realizados e facilitar a análise da existência de características de participação popular. As informações foram analisadas fazendo-se um cruzamento entre as respostas coletadas nas entrevistas e o material recolhido junto aos documentos pesquisados, na tentativa de encontrar padrões de participação de acordo com o referencial teórico.

3.2 Observação

A observação possui um papel essencial no estudo de caso, pois é através dela que se aprende sobre aparência, eventos e/ou comportamentos (GODOY, 1995a, 1995b). Para Lakatos & Marconi (1996) a observação é uma técnica de coleta, onde se utilizam os sentidos para a obtenção de certos aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas em

examinar fatos ou fenômenos os quais se desejam estudar. Especificamente a respeito deste trabalho, quando da visita do autor ao município vários aspectos foram analisados como: a estrutura física do patrimônio público, as condições de moradia da população, a estrutura da iniciativa privada no município, as condições de infraestrutura básica colocada à população, dentre outros aspectos.

A principal vantagem da observação é a percepção dos fatos diretamente, sem qualquer intermediação. No entanto, a observação pode provocar alterações no comportamento dos observados, prejudicando a espontaneidade dos mesmos, o que pode enviesar os dados (GIL, 1999).

3.3 Procedimentos para coleta dos dados

Entrevistas, documentação e observações diretas foram as três fontes de evidência utilizadas para a coleta de dados, dentro das seis possíveis. Estas seis fontes de evidência para a coleta de dados em um estudo de caso são: documentação, registros de arquivos, entrevistas (abertas e fechadas), observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2001). Visitas ao website do IBGE também fizeram parte desta.

Três etapas a compuseram:

(i) primeiro foram coletados documentos que pudessem respaldar a pesquisa tanto em termos de justificativa para tal como em termos de embasamento sobre o caso. Isto foi realizado através da compilação de recortes de jornal da época que tratam da questão da participação e do desenvolvimento em Serrinha e da análise do plano de desenvolvimento elaborado pela gestão municipal do momento em questão;

(ii) o segundo momento é constituído pela entrevista com o senhor Júnior de Souza, prefeito do município de 1997 a 2004. A entrevista foi realizada de forma semiestruturada, ou seja, com um roteiro de entrevista sem, no entanto, limitar a possibilidade de expressão do entrevistado. Inicialmente o entrevistado começou falando abertamente sobre seus governos e depois foi conduzido pelo entrevistador a seguir uma linha de raciocínio que se adequava mais ao foco almejado;

(iii) o terceiro momento consiste nas entrevistas com outros atores locais. Foram realizadas oito entrevistas, uma com o ex-prefeito já citado e mais outras sete com líderes comunitários de diferentes segmentos, praticamente todos, de uma maneira ou de outra, ligados ao meio rural. Estas ocorreram um mês depois do contato com o senhor Júnior de Souza. Seguiram o mesmo método da primeira sendo utilizado, no entanto, um roteiro diferente. Todos os entrevistados, inclusive o senhor Júnior de Souza, autorizaram a gravação de suas entrevistas para posterior análise dos autores.

4 POLÍTICA DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA EM SERRINHA

Serrinha é um município potiguar que se encontra a 70 km da capital, Natal, e de fácil acesso. As informações a respeito dos já mencionados programas estão disponíveis, quer sejam através de documentos (plano de desenvolvimento e publicações jornalísticas), quer sejam pessoas envolvidas (atores sociais envolvidos no processo).

Ele está alicerçado sobre duas óticas: o município pobre, sem recursos e culturalmente atrasado e o modelo de política pública descentralizada e participativa. A primeira poderia até a vir justificar a segunda tendo em vista que o fato do município ser pobre e atrasado abriria espaço para que ali pudesse ser desenvolvida uma política que viesse a gerar um impacto significativo para a população do mesmo. Veja-se que houve em determinado momento a visão de que o município,

(...) tem se revelado pela maneira como vem sendo administrado, voltado para a estruturação de uma política de organização comunitária, com ênfase

às obras sociais e um plano municipal de desenvolvimento, através do qual, logo no início da administração anterior do atual governo municipal foi implantado um programa de planejamento participativo, de desenvolvimento sustentável, procurando diagnosticar as prioridades do município e suas potencialidades, razão pela qual a partir de então foram construindo-se os projetos prioritários, especialmente na área social e em outros pontos de maiores problemas do município, como a mortalidade infantil, o analfabetismo, evasão escolar, a desnutrição, o baixo índice populacional, a decadência na economia, o próprio êxodo rural (MUNICÍPIO, 2001).

No entanto, a visão dos entrevistados é que, na realidade, Serrinha não é um modelo desse tipo de política. Isto é muito evidente ao se observar a transcrição das entrevistas. Observa-se certa contrariedade em relação a afirmação de que Serrinha seria um modelo de participação.

A questão em Serrinha se dá em torno deste ponto, foi ou não participativo o plano de desenvolvimento ali elaborado? Deve-se observar que não é a mera consulta que caracteriza a participação, tampouco a simples entrega das responsabilidades nas mãos da população. O processo participativo ideal necessita contar com a aplicação de todos os pressupostos considerados: ter-se iniciado através de políticas públicas de descentralização; ter tratado a população de igual para igual, conseguindo trazê-la à reflexão de seus problemas e, por conseguinte, desencadeado um processo de empoderamento, ou seja, de expansão do nível de consciência crítica e cidadã da população; e, ter como resultado desse processo melhores níveis de desenvolvimento endógeno. No entanto, a realidade não permite que um processo de tal magnitude aconteça. As limitações são várias, iniciando pela impossibilidade de haver uma “conscientização crítica” da população antes do início de uma política pública com tal pretensão. Esta “conscientização” decorrente de um processo educativo deve ser constante e concomitante ao desenvolvimento de políticas públicas localizadas.

Diferentemente do que afirmam Demo (1988, 2004) e Bordenave (1983) o entrevistado 3 acredita que um processo participativo é feito através de uma “condução”, ou seja, que é necessário que a população seja conduzida por alguém para poder tomar decisões. De acordo com aqueles autores para que um processo efetivamente participativo ocorra é necessário que as pessoas estejam educadas e conscientes de seu papel crítico e social e não que sejam “conduzidas a refletir”. Essa visão do entrevistado 3 é confirmada na seguinte passagem: *“a gente sozinho não tinha condição de fazer isso. Tinha que ter as pessoas que tinham um nível mais superior que entendia das coisas, mas que iriam nos orientar”*.

Outras passagens podem também confirmar este ponto de vista. Ao se analisar as entrevistas, pode-se concluir que, ao contrário do que foi divulgado, Serrinha não pode ser considerado um município modelo de aplicação de uma política pública participativa. Veja-se a visão do entrevistado 1, gestor público à época: *“nessa época no município de Serrinha tinha muito poucas instituições”*, referindo-se ao período anterior a 1997; *“nós começamos a organizar em cada comunidade uma associação”*, referindo-se à criação pelo poder público de associações populares; *“a comunidade, ela se organizou por que sabia que tinha um projeto ... ela se fosse assim só por organização não teria funcionado ... por que culturalmente o município de Serrinha é muito atrasado nessa questão da participação”*, confirmando que a população não estava consciente de seu papel social e de que foi um **processo induzido**; as *“pessoas não tinham assim uma formação, um nível que acompanhasse esse processo”*, falando da população do município; mais uma vez demonstrando a **falta de conscientização e educação da população**: *“a intenção nossa era que a sociedade civil assumisse estes projetos, mas ela não teve condições de fazer isso ...*

não teve ... não acompanhou ...”, “Ela” (Sociedade Civil) “não tinha capacidade para gerir estes projetos...”

O entrevistado 1 ao afirmar que *“isso criou um desafio muito grande entre o poder público avançando nas políticas mas a sociedade não acompanhava (...) apesar de terem sido feitas várias capacitações, várias parcerias ... não funcionou muito bem”*, demonstra claramente que o processo participativo não seguiu a lógica demonstrada por Demo (1988). É importante entender que a participação só acontece se ocorre a organização de uma comunidade no sentido de alcançar uma qualidade educacional que desemboque na descoberta crítica dos problemas que a afetam e na consequente formulação de estratégias de solução, despertando para a iniciativa própria (DEMO, 1988). Assim, não deve existir ajuda ou assistência, devem existir direitos e deveres. A própria colocação da ajuda é um erro de princípio e de prática. *“Está na própria lógica da participação autêntica: somente quer associar-se particularmente aquele que já não quer ajuda, mas colaborar, contribuir, conquistar sob o signo da autodeterminação”* (DEMO, 1988, p.70).

Esse nivelamento, essa organização e essa informação da população não ocorreram naquele município. Não da forma adequada, a qual levaria a população de Serrinha a se manter crítica e participativa. Existiram sim impactos positivos para a população a partir daquele processo (como o despertar de parte da população para as questões de interesse público e a organização em associações de algumas comunidades), mas o que se perpetua dele não é a Serrinha modelo, mas a Serrinha pobre. Por exemplo, a entrevistada 2 demonstra que houve um certo crescimento quando afirma que *“diferente daquela época onde muitos pais e mães chegavam sem registro das crianças”*, os pais hoje têm consciência de registrar seu filhos, citando isso como um exemplo de um “ganho” educacional. Contudo, ao mesmo tempo, isso é muito pouco. Veja-se a afirmação da entrevistada 4, a qual confirma a atual condição de marginalidade da maior parte da população:

Falei com o prefeito agora, na última conversa com ele: “A massa que te elegeram está lá marginalizada. Vais fazer o que para mudar a condição deles? Tem Fome Zero, tem roupa, calçado, escola, professor, tudo de graça e o governo ainda dá dinheiro, mas a ponta é o município. A célula maior é o município. Dê uma contrapartida que está dentro do programa que eu ajudo a elaborar. Vamos fazer acontecer diferente, vamos mudar a história desse município.” Mas aí: “Não dá. Não dá”.

E o seguinte trecho também da entrevistada 4, que confirma que o processo acontecido em Serrinha não pode ser considerado modelo de participação por que não conseguiu deixar como resultado uma condição de vida mais avançada para a população como deveria ser segundo a literatura: *“a prefeitura cedeu dois professores para reforço escolar por que uma criança na oitava série não sabe escrever. Mas ela passou de ano”*.

Observe-se esta divulgação do pensamento do prefeito Júnior de Souza e da maneira como o processo ocorreu:

O prefeito acredita que embora a cobrança de impostos não seja uma medida agradável para nenhum administrador, ela torna-se cada vez mais necessária, em função tanto das constantes diminuições nas contribuições que os municípios recebem, como também para tornar os moradores mais participantes do processo administrativo. Essa participação dos moradores tem sido o diferencial em Serrinha, por que, segundo Júnior, a prefeitura tem procurado despertar nos seus munícipes a consciência desses direitos e deveres, o que até o momento vem apresentando resultados satisfatórios (ARRECADAÇÃO, 2001).

O que poderia se ter de confirmação de uma Serrinha modelo de política pública participativa transmite muito uma ideia de “marketing político”, ou seja, de que foi formatado um funcionamento público que pudesse transmitir a impressão de que a população tinha a capacidade de gerir o município. Veja-se os seguintes trechos da entrevista 1:

“é importante falar do plano de desenvolvimento que é um plano participativo que era uma coisa nova”

“foi um dos primeiros a ser feito aqui no estado”

“uma coisa bem montada, bem trabalhada, bem além daquele momento, dos modelos de gestões”

*“e isso rendeu muito para o município por que o município avançou nesse aspecto. De **formar um modelo**. E isso deu ao município a condição do Banco Mundial vir ao município de Serrinha (se eu não me engano três ou quatro vezes) com delegações da África ... onde eles iam **implantar** projetos parecidos”*

“Serrinha tornou-se ao longo do tempo (nesses anos) ... assim, uma vitrine para o banco mundial vir conversar com você”

*“Serrinha é um município em que esse processo de desenvolvimento da participação, da formação do cidadão, estava sendo levado pelo poder local. Então, **nós organizamos todas as comunidades** ... o município de Serrinha, quando eu sai, em todas as comunidades existia uma associação”*

*“**nós criamos novos líderes**, nós trouxemos pessoas que estavam ... nem imaginavam que chegaria àquela condição ... eram novos líderes”*

*“Daí esse modelo que nós imaginamos ele tinha a prefeitura como uma unidade que era a unidade principal e tinham as unidades locais que eram as associações que ao longo do tempo **nós fomos dando delegações** ... e todos os conselhos, os conselhos setoriais (...) então **essas decisões, não todas mas algumas dessas decisões eram tomadas pelo conselho** (...) geralmente eram quase as mesmas pessoas ... participavam do mesmo conselho, ou seja, as mesmas pessoas participavam dos mesmos conselhos”*

Contudo, não se pode deixar de reconhecer que em detrimento desse processo, houve uma expansão da vontade de crescer por parte dos indivíduos do município. A entrevistada 2 afirma que *“a população era muito leiga e muito alienada”* antes desse momento. O entrevistado 5 fala que *“nunca nem tinha ouvido falar nisso ... de desenvolvimento local”* e que como resultado daquela política passou a ter consciência disso.

Ainda pode-se analisar a afirmação contraditória do entrevistado 1: *“hoje eu acho que o município de Serrinha é participativo (...) eles entendem hoje o processo (...) mas (...) para ter um resultado que torne beneficiária essa população precisa de algo mais que a participação. Eles precisam de gerir a própria vida e os projetos”*. Ora, o que é participação se não a gestão de projetos e da própria vida? Quais são as decisões que a população toma se não as relativas aos projetos e programas públicos que têm impacto significativo sobre suas vidas? Ele afirma ainda: *“ao lado de cada secretário desse eu pus um técnico. Uma pessoa com condições de pensar, ajudar aquelas pessoas a resolverem aquelas políticas”*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nem desenvolvimento local nem participação popular são temas muito recentes nas discussões científicas. O que há de atual em relação a estes é a busca de um novo caminho em virtude de que os antigos não serviram como ferramenta eficaz, capaz de gerar o que se almeja com cada um deles.

Acredita-se que o empecilho para que se logre sucesso com estas políticas está inerente a elas. Entende-se que tais políticas não têm sido bem sucedidas por que existem

erros em sua formulação e na sua consecução. Tenta-se descobrir onde está este erro, em que parte do processo, para assim superá-lo.

No caso de Serrinha o que foi observado é que houve uma falha logo no início da tentativa de aplicação destas políticas. A primeira etapa estava desajustada, representando, portanto, o que se pode chamar de “gargalo”. Isto não em decorrência de uma falta de vontade política, mas de uma falta de rigor metodológico e de conhecimento das etapas corretas a serem executadas.

Pontuam-se a seguir algumas correções que devem ser feitas para que se possa alcançar os reais objetivos. São os seguintes pontos:

- Deve haver uma fase de educação crítica da população (que não se encerra em nenhum momento). Esta deve ser contínua, ininterrupta e paralela às outras fases da aplicação de uma política pública local e participativa. Um método relevante para realizar esta atividade é o ensinado por Paulo Freire: uma problematização da realidade vivida pela comunidade com algum técnico se fazendo parte da população e fomentador da discussão;
- A população não pode ser **levada, conduzida, carregada**, apenas pode ser sensibilizada;
- A organização social (geralmente associações) não pode ser feita pelo poder público. Deveria em condições ideais surgir da vontade, da criatividade e a partir da própria iniciativa da população, seguindo seus anseios. Tendo em vista que este momento exige um nível educacional e de consciência crítica que estamos distante de alcançar, é interessante que o poder público: (i) “provoque” a população local, problematizando sua realidade e fazendo surgir o ímpeto cooperativo e colaborativo; (ii) fomente a organização social, mas que atente para a essência desta política que é alcançar tal nível educacional;
- O poder público não deve **montar** um plano de desenvolvimento para a comunidade, ou seja, este não deve ser o motivador da política;
- Um plano de desenvolvimento para o município deve acontecer, se vier a acontecer, como resultado não como fim. Assim, o plano de desenvolvimento deve ser a **saída, o produto, o output** da política e não um **insumo**;
- Dentro desse comportamento a população irá naturalmente se tornar gerente das decisões públicas o que, por fim, suscitará sua perenidade, sua sustentabilidade;
- A gestão das atividades não deve ocorrer como uma **delegação** do poder público, mas como uma reivindicação popular.

O estudo do caso do município de Serrinha apresenta uma questão relevante que é o fato de ter sido dada especial atenção ao resultado do processo: a elaboração de um plano de desenvolvimento. Não foram observados aspectos mais importantes que este como o desenvolvimento crítico dos cidadãos (houve apenas um “seminário” que durou quatro dias, isto após a prefeitura ter elaborado um diagnóstico a partir de visitas feitas às residências). Assim, visualiza-se uma lacuna muito significativa no que tange a responsabilidade para com o verdadeiro fim (conscientização crítica dos cidadãos) e para com o desenvolvimento sustentável da população.

Como a decisão pública, ou seja, de formulação de políticas públicas parte do entendimento de uma realidade para a implementação de ações em busca da modificação dessa realidade, a participação é pensada como um instrumento de pesquisa nesse caminho. Assim, participação ou pesquisa participante deve acontecer de forma democrática e isenta de influências externas, onde o agente do setor público é um auxiliar dos participantes

(comunidade que irá sofrer o impacto da decisão) na busca do entendimento de seus problemas e no delineamento das soluções adequadas.

Um fato constatado e que confirma a incapacidade do processo em Serrinha de gerar como resultado a sustentabilidade das atividades produtivas e comunitárias é o número de associações e de plantas produtivas sem funcionar. O que confirma que a “pretensa” participação neste município nada mais foi que uma política centralizadora de âmbito municipal sem contar com elementos estratégicos para o desenvolvimento da localidade.

O setor produtivo agropecuário desse município (bem como de outros com características similares) poderia ser desenvolvido de maneira bastante intensa caso a participação popular acontecesse como decorrência de uma conscientização crítica. Esta, por sua vez, levaria os produtores a se organizarem em cooperativas e associações em busca de melhores colocações no mercado, seja em relação à aquisição de insumos ou de comercialização de sua produção. Este “momento” de conscientização crítica pode ser alcançado como decorrência de um trabalho de problematização da realidade, conforme defendido por Paulo Freire. Este, por exemplo, é o método adotado (ao menos deveria ser) pela maioria das instituições de extensão rural.

Sumarizando, o que se pode auferir da presente pesquisa é que: (i) a participação popular como base para elaboração de políticas públicas necessita surgir de um empoderamento da população, por meio da problematização da sua realidade; (ii) o caso de Serrinha é um exemplo de tentativa de aplicação da participação popular, que, muito embora, não possa ser considerado um “modelo” deste processo, demonstrou ter trazido benefícios para a população; e, (iii) o desenvolvimento econômico local advindo de um processo participativo acarreta uma maior nível de organização social, o que por sua vez pode levar aos produtores do campo maiores possibilidades de crescimento, tendo em vista os benefícios de sua organização enquanto grupo produtivo.

REFERÊNCIAS

- AÇÕES em prática como resultado de planejamento participativo. **Diário de Natal**, Natal, 8 ago. 2001, Especial municípios, p.6.
- ALVES, José Max Reis (coord). **Cadernos do Fórum São Paulo século XXI, caderno 16**. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/forum/cadernos/reforma%20do%20estado.pdf> Acesso em: 18 abr. 2004.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, n.14, dez. 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/amaralfilho.pdf>. Acesso em: 20 de abr. 2005.
- ARRECADANÇA de impostos como fonte de renda para as melhorias. **Diário de Natal**, Natal, 15 maio 2001, Especial municípios, p.4.
- AZEREDO, Beatriz. Mesa: gestão e alocação de recursos na perspectiva do impacto e da sustentabilidade. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre. **Anais Eletrônicos** ... Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf Acesso em: 15 mar. 2005.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. **Espaço e debates**: revista de estudos regionais e urbanos, a.8, n.24. São Paulo, SP: 1998. pp. 14-25.
- CARDOSO, Ruth es al (orgs.). **Comunidade solidária – Fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- DEMO, Pedro. Participação e planejamento: arranjo preliminar. *Revista de Serviço Público*. Brasília, 117(1): 49-76, jun/set 1989.
- _____. Pesquisa participante: saber pensar e intervir juntos. Brasília: Líber livro, 2004.
- _____. Pobreza política. São Paulo: Cortez, 1988.
- DOWBOR, Ladislau. O Desenvolvimento local e racionalidade econômica. Disponível em: <http://dowbor.org/06deslocalcurto4p.doc> Acesso em: 03/01/2010
- [Duriguetto, Maria Lúcia. Descentralização, políticas públicas e participação popular. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais \(NPMS\), UFSC, Florianópolis, de 25 a 27 de abril de 2007.](#)
- ESFORÇO por melhorias. **Diário de Natal**, Natal, 1 jun. 2001, Especial municípios, p.4.
- EXPLORAÇÃO de granito deve ser paralisada. **Tribuna do norte**, Natal, p.13, 18 jun. 2001.
- FRANCO, Augusto de. A participação do poder local em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GODOY, Arilda Schmitd. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, mar-abr/1995a.
- _____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai-jun/1995b.
- GUSMÃO, Paulo Pereira de. **Sistemas municipais de governo e desenvolvimento sustentável na região do semi-árido brasileiro**. IPEA, revisto abr. 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/gusmao.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2004.
- IBGE CIDADES@. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 26 de out. 2007.
- INOJOSA, Rose Marie. Gestão social governamental: os novos paradigmas do setor público. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre. **Anais Eletrônicos ...** Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf Acesso em: 15 mar. 2005.
- JESUS, Paulo de. Desenvolvimento local. In: CATTANI, Antonio David (org). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.
- KISIL, Marcos. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. In: IOSCHPE, Evelyn et. al. (orgs.). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade . **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.
- _____. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. ver. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.
- LIMA, Vanuza Ribeiro de; MARINHO, Marcelo; BRAND, Antonio. HISTÓRIA, IDENTIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL: questões e conceitos. In: História & Perspectivas, Uberlândia (36-37): 363-388, jan.dez.2007.
- MARRETAS conta com uma usina de beneficiamento de leite. **Diário de Natal**, Natal, p.6, 3 maio 2001.

MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço e debates**: revista de estudos regionais e urbanos, a.8, n.24. São Paulo, SP: 1998. pp. 40-54.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eline Viana. O processo de descentralização e a questão municipal. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21, 1997, Rio das Pedras, RJ. **Anais eletrônicos ...** Rio das Pedras: ANPAD, 1997. Disponível em: www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad1997/ap11.pdf Acesso em: 11 dez. 2004.

MORADORES descobrem na capacitação a cidadania perdida. **Diário de Natal**, Natal, 20 abr. 2001a, Especial municípios, p.6.

MORADORES em prol da serra. **Diário de Natal**, Natal, 28 abr. 2001b, Cidades, p.4.

MOURA, Suzana. **A gestão do desenvolvimento local**: estratégias e possibilidades de financiamento. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenpads.html>. Acesso em: 20 de abr. 2005.

MUNICÍPIO vem conseguindo manter homem no campo. **Diário de Natal**, Natal, 20 fev. 2001, Especial municípios, p.6.

MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública**: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, 2002.

PALERMO, Frank; ARANTES, Paulo Tadeu Leite. Participação pública: cidadãos, participantes, líderes, seguidores e agentes. *In*: MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública**: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, 2002.

PEREIRA, Jaqueline de Oliveira. **Descentralização das políticas públicas em turismo**: análise do programa nacional de municipalização do turismo no Rio Grande do Norte. 2000. 1V. 126p. Dissertação (Mestrado em administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2000.

PRATES, Jane Cruz. Gestores sociais – competências, habilidades e atitudes. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre. **Anais Eletrônicos ...** Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf Acesso em: 15 mar. 2005.

PRONAF permanece no município por mais dois anos consecutivos. **Tribuna do norte**, Natal, p.13, 18 jun. 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**. Métodos e Técnicas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

SILVA, Rosângela Viana Alves da. Descentralização e municipalização: A redefinição do papel do Estado na âmbito local. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2000, Florianópolis, SC. **Anais eletrônicos ...** Florianópolis: ANPAD, 2000. Disponível em: www.pep.ufrn.br/anais/enanpad/enanpad2000/adp425.pdf Acesso em: 11 dez. 2004.

SINGER, Paul. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. *In*: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vem do poder local. *In*: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA FILHO, Jorge Renato de. **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/desenvolvreg.html>. Acesso em: 20 de abr. 2005.

SPINK, Peter. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. *In*: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1992.

VAZQUÉZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAPATA, Tania. Estratégias de desenvolvimento local. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL, 1, 2004, Porto Alegre. **Anais Eletrônicos ...** Porto Alegre: SESI / RS, 2004. Disponível em: www.sesirs.org.br/conferencia/papers/azeredo.pdf Acesso em: 15 mar. 2005.