

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ROBERTA MESSIANE GONÇALVES SOUSA

POBREZA: um diálogo sem consenso

SÃO PAULO
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ROBERTA MESSIANE GONÇALVES SOUSA

POBREZA: um diálogo sem consenso

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

SÃO PAULO
2009

Sousa, R. M. G.

Pobreza: um diálogo sem consenso / Roberta Messiane Gonçalves Sousa. - 2009.
200 f.

Orientador: Peter Kevin Spink.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Pobreza. 2. Políticas públicas - Ceará. 3. Pobreza rural. 4. Projetos sociais – Brasil, Nordeste. I. Spink, Peter Kevin. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 316.344.234

ROBERTA MESSIANE GONÇALVES SOUSA

POBREZA: um diálogo sem consenso

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

Data de aprovação:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Ladislau Dowbor
PUC-SP

AGRADECIMENTOS

Muitos participaram desta conquista e não seria justo, neste momento de grande satisfação com a finalização do trabalho, não lembrá-los....

Início agradecendo a Deus pela força, determinação e por ainda acreditar na possibilidade dos sonhos se tornarem realidade.

A toda a minha família, em especial aos meus pais, Tereza e Messias pelo conforto das palavras, que supriram sempre o desconforto material. Aos meus avós, Lucila e Antônio por me lembrarem a todo instante a importância dos valores da simplicidade e da humildade. À minha tia Cleide pela serenidade. Aos meus irmãos Ricardo e Rodolfo pelo resgate da infância não vivida. Ao Juliano pelo amor, compreensão, apoio e leitura atenta do trabalho.

Aos amigos que me apresentaram à GV e onde o sonho ganhou tons de realidade, Hiro e Sadao. Aos amigos do Apartamento da Apinagés, meu acampamento inicial em São Paulo, à Lindomar e Cris, hoje amigos queridos. Aos colegas que me apoiaram quando cheguei a São Paulo, na adaptação à cultura geveniana, Raquel Biderman, Marina Bitelman, Daniel Pascalicchio, Silvia de Moraes, Lucio Hanai e Nazaré.

Aos amigos conquistados na GV que ajudaram na discussão do tema e na leitura do trabalho, Ana Paula Dantas, Marcus Vinicius P. Gomes, Marcelo Maia, Priscilla Perdicaris, Luis, Gabriel Vouga, Fernando Burgos, Lucio Bittencourt e Theo Araújo.

Aos amigos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, Marlei, Fabiana, Rosa Maria, Henrique, Julia, Jaqueline.

Aos funcionários da biblioteca Karl Boedecker, pelo sorriso calmo nos momentos de grandes turbulências acadêmicas, típicas dos finais de semestre e final de dissertação, Belezinha (*in memorian*), senhor Osvaldo e Magali.

A bibliotecária do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, Maria do Carmo. E as bibliotecárias do Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará.

Aos conselheiros e professores, Ricardo Bresler e Marco Teixeira. Aos professores do mestrado, Marta Farah, Mario Aquino, Bresser-Pereira, Francisco Fonseca e Kurt Von Mettenheim.

Aos amigos do Ceará, pelo carinho, hospedagem e apoio, Helissandra Botão, Verônica Oliveira, Valdiane Kess, Viviany e Marcielyo, pela carona Sobral-Fortaleza para enviar a documentação exigida pela secretaria da pós-graduação da GV, via SEDEX 10, tendo em vista que o serviço é ofertado somente na capital. Caso contrário, não teria sido possível a minha matrícula no curso de mestrado.

Aos professores da Universidade Estadual Vale do Acaraú, minha primeira casa na graduação, Heráclio e Ana Íris.

Aos entrevistados pela disponibilidade em atender, de pronto, a solicitação de espaço em suas agendas – meu muito obrigado!

À Banca Examinadora, aos professores Marco Antonio Carvalho Teixeira e Ladislau Dowbor por terem aceitado o convite para participar da Banca, contribuindo para a melhoria do trabalho, com suas atentas observações.

Ao meu orientador, Peter Spink, pela paciência, orientação, inserção profissional, enfim, por acreditar na minha capacidade mesmo nos momentos em que eu não acreditava. Obrigado pelo voto de confiança!

À CAPES pela bolsa de estudos, possibilitando a realização deste trabalho.

RESUMO

Discutir a pobreza não é uma atividade nova, mas sua importância para o campo das políticas públicas aumenta a cada dia, em parte pela dificuldade de enfrentar e reduzi-la, em parte pelo estímulo crescente dos organismos internacionais, que apontam a pobreza como um dos principais problemas, contribuindo para a introdução e permanência da temática na pauta de discussão mundial. A pobreza durante muito tempo foi entendida e explicada como ausência de renda. Hoje, esta é somente uma das formas de compreensão, sendo que muitos estudos começaram a ser desenvolvidos construindo novos argumentos, bem como incluindo novas abordagens na análise. Esta dissertação busca contribuir para a melhoria do diálogo sobre a pobreza. Para tanto, iremos estudar o Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR, conhecido no Estado do Ceará como Projeto São José. Este programa foi desenvolvido dentro da estratégia do Governo do Estado de combater à pobreza rural no ano de 1995. A idéia deste trabalho será verificar as várias versões construídas para a pobreza nas políticas públicas no Estado do Ceará. Com a realização do trabalho, foi possível perceber que ao longo dos treze anos do Projeto São José houve uma expansão da interpretação da pobreza, às vezes motivada pela mudança de Gestão Governamental, outras vezes pela mudança de Secretário Estadual e raramente pela intervenção do agente financiador. No cenário da formulação de políticas públicas, mesmo com a existência de várias abordagens conceituais, prevalece sobre as demais a abordagem a partir da renda.

Palavras-chave: pobreza, políticas públicas e construção de sentidos.

ABSTRACT

Discuss poverty is not a new activity, but its importance to the field of public policy increases each day, in part by the difficulty of face and reduce it in part by stimulating increased international agencies, which point to poverty as a major problems, contributing to the introduction and retention of staff in the subject of discussion worldwide. Poverty has long understood and explained as lack of income. Today, this is only one way of understanding, which many studies have begun to be developed by building new arguments, as well as including new approaches in the analysis. This dissertation seeks to contribute to improving the dialogue on poverty. For this, we will consider the Program to Combat Rural Poverty - PCPR, known as in State of Ceará as São José Project. This program was developed within the strategy the State Government to combat rural poverty in 1995. The idea of the study will check the various versions built for poverty in public policy in the state of Ceará. With the completion of work, could see that over the thirteen years of São José Project was an expansion of the interpretation of poverty, sometimes motivated by the change of government, sometimes by changing the State Secretary and rarely by the intervention of the official donor. The scenario of the formulation of public policies, even with the variety of conceptual approaches, prevails over the other the approach from the rent.

Keywords: poverty, public policy and construction of meaning.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Abordagem analítica da pobreza	39
Tabela 2 – Resultados do Projeto São José (entre 1995 e 2005).....	94
Tabela 3 – Resultados do Projeto São José (entre 2007 e 2008).....	94
Tabela 4 – Liberação de recursos do Projeto São José	97
Tabela 5 – Investimento Projeto São José II 2ª fase por área.....	108
Tabela 6 – Previsão de investimentos Projeto São José III.....	109
Tabela 7 – Fases de um projeto do Banco Mundial.....	122
Tabela 8 – População residente no Ceará - Período 1940 a 2000	137
Tabela 9 – Estado do Ceará: Indicadores de População	156
Tabela 10 – Taxa de Fecundidade Total, segundo situação de domicílio - Ceará 1980 e 1996	162
Tabela 11 – População do Ceará nos anos de 1991 e 2000	170

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF)	86
Figura 2 – Modelo Formal	89
Figura 3 – Modelo Interativo.....	90
Figura 4 – Figura representativa do Projeto São José.....	92
Figura 5 - Funcionamento do Projeto São José.....	98
Figura 6 – Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – Advocacy Coalition Framework

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGECE – Companhia de Águas e Esgoto do Ceará

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CENTEC – Centro Regional de Ensino Tecnológico

CEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola

CIC – Centro Industrial do Ceará

CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável

COPE – Coordenadoria de Projetos Especiais

COELCE – Companhia Energética do Ceará

DERT – Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo

EMATERCE – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO – Organização para Alimentação e Agricultura

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FECOP – Fundo de Combate à Pobreza

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUMAC – Fundo Municipal de Apoio Comunitário

FUMAC-P – Fundo Municipal de Apoio Comunitário – Piloto

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

FUNCEME – Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDACE – Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M – Índice Municipal de Desenvolvimento Humano
IDM – Índice de Desenvolvimento Municipal
IDS – Índice de Desenvolvimento Social
IMA – Índice Municipal de Alerta
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará
IPH – Indicador de Pobreza Humana
IPLANCE – Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará
LEP – Laboratório de Estudos da Pobreza
LP – Linha de Pobreza
MIS – Monitoring Information System
NBI – Índice de Necessidades Básicas
NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
ONG – Organização não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural
PDRI – Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PGJ – Procuradoria Geral da Justiça
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA – Plano Plurianual
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
PSJ – Projeto São José
RMF – Região Metropolitana de Fortaleza
SDA – Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará
SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará
SDLR – Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará

SECITECE – Secretaria da Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará
SECULT – Secretaria da Cultura do Estado do Ceará
SEDUC – Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará
SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
SEINFRA – Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Ceará
SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará
SESA – Secretaria da Saúde do Estado do Ceará
SETAS – Secretaria do Trabalho e Ação Social
SETUR – Secretaria do Turismo do Estado do Ceará
SIMS – Secretaria de Inclusão e Mobilização Social
SOHIDRA – Superintendência de Obras Hidráulicas do Ceará
SRH – Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS – Sistema Único de Saúde
UECE – Fundação Universidade Estadual do Ceará
UFC – Universidade Federal do Ceará
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Criança
UVA – Universidade Estadual Vale do Acaraú
WBI – Instituto Banco Mundial

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	7
ABSTRACT	7
LISTA DE TABELAS	8
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
SUMÁRIO	12
1. INTRODUÇÃO	14
2. METODOLOGIA	20
2.1 A pesquisa	21
2.2 A pesquisadora	21
2.3 Metodologia utilizada	23
2.4 Pesquisa bibliográfica	24
2.5 Pesquisa documental - Dados secundários.....	25
2.6 Dados primários.....	26
2.6.1 Entrevistas e a seleção dos entrevistados.....	26
2.6.2 Identificação dos entrevistados.....	27
2.6.3 Roteiro básico de entrevista	30
2.7 Análise dos resultados.....	31
2.7.1 Cuidados em fazer comparações e construir sentidos	32
3. POBREZA: abordagem conceitual	33
3.1 A ausência de consenso.....	43
3.2 O lugar da pobreza.....	45
3.3 Pobreza rural.....	46
3.3.1 A pobreza rural e a pobreza urbana: algumas diferenças.....	48
3.4 Alguns recortes	50
3.4.1 Diferença entre pobreza e desigualdade.....	50
3.4.2 Pobreza como estado, situação	51
3.5 Pobreza: categorias de análise	52
3.5.1 Abordagem a partir da renda	53
3.5.2 Abordagem a partir da liberdade e acesso aos serviços básicos.....	56
3.5.3 Abordagem a partir da cidadania.....	60
3.6 A preocupação com o social associado a ações de combate à pobreza	62
3.7 Qualificação dos pobres e construção de estereótipo	63
4. POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS: a construção do diálogo	66
4.1 O papel do Estado	67
4.2 Políticas Públicas e Pobreza	70
4.2.1 Conceito de Políticas Públicas	71
4.2.2 Processo de construção das políticas públicas	72

4.2.3 Instrumentalização da análise: a formação da agenda governamental e a criação de grupos de coalizão	76
4.2.4 Desenvolvimento de modelos de análise: um olhar sobre o campo da pesquisa	88
5. PROGRAMA DE COMBATE A POBREZA RURAL – O PROJETO SÃO JOSÉ (PSJ)	91
5.1 Descrição básica do projeto.....	92
5.2 Beneficiários e seleção dos municípios	93
5.3 O Projeto São José I.....	95
5.4 Funcionamento do Projeto São José	96
5.5 O Projeto São José II.....	100
5.5.1 A Função das Parcerias	102
5.5.2 Critérios para aprovação dos subprojetos	106
5.5.3 Distribuição dos recursos 2006-2009	107
5.5.4 Distribuição dos recursos 2009-2013	108
5.6 Resultados alcançados.....	109
5.6.1 Projeto São José I.....	109
5.6.2 Projeto São José II	110
5.6.3 Mudanças previstas para o Projeto São José III	111
5.7 Avaliações internas	111
5.8 Problemas enfrentados	113
6. A VISÃO DO BANCO MUNDIAL SOBRE A POBREZA E SUA PRESENÇA NO ESTADO DO CEARÁ	115
6.1 Abordagem geral dos objetivos do Banco e as mudanças ocorridas	116
6.2 A discussão da pobreza como desigualdade de renda	119
6.3 Financiamentos do Banco Mundial ao Governo do Estado do Ceará	121
6.4 Fases de financiamento de um projeto.....	122
6.5 A escolha da pobreza rural.....	124
6.6 A avaliação da Sociedade Civil acerca das ações do Banco Mundial	127
7. AS VERSÕES DA POBREZA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO CEARÁ: a visão dos principais atores.....	134
7.1 O Estado do Ceará	135
7.2 As versões da pobreza.....	138
7.3 Diferença entre pobreza rural e pobreza urbana.....	142
7.4 Políticas públicas desenvolvidas para combater à pobreza.....	144
7.5 O lugar da pobreza no Estado do Ceará.....	150
7.6 A construção do campo de políticas públicas de combate à pobreza nos últimos 13 anos no Estado do Ceará (1995-2008).....	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189

1. INTRODUÇÃO

Quem começou a pouco a estudar um assunto já está encadeando teorias, mas ainda não possui conhecimento.

Para tanto, a pessoa precisa estar totalmente vinculada ao que estuda, e isso exige tempo.

(Aristóteles)

1. INTRODUÇÃO

Discutir a pobreza não é uma atividade nova, mas sua importância para o campo das políticas públicas aumenta cada dia, em parte pela dificuldade de enfrentar e reduzi-la, em parte pelo estímulo crescente dos organismos internacionais, que apontam a pobreza como um dos principais problemas, contribuindo para a introdução e permanência da temática na pauta de discussão mundial. Desta forma, o Brasil, como outros países, ainda enfrenta os desafios das Metas do Milênio entre as quais figura as metas vinculadas à pobreza. No olhar institucional, percebemos a incorporação da pobreza na Declaração dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira. Portanto, se constitui em um direito universal o acesso aos serviços públicos essenciais e as condições básicas de desenvolvimento para uma vida saudável e plena.

No campo institucional a pobreza é entendida como um problema, tornando quase universal a sua discussão e a construção de uma agenda de soluções. Ao mesmo tempo, qualquer pesquisa ou busca em bibliotecas acadêmicas, bancos de dados de publicações e pesquisa no campo do desenvolvimento ou nos *sites* de organismos internacionais, demonstrará o quanto se estudou, documentou e discutiu esta temática. Também se percebe o volume de abordagens diferentes que foram construídas e que ganharam lugar na agenda governamental.

No campo das políticas públicas observamos a concretização das idéias, das várias formas de entender a pobreza, com a presença marcante dos recortes e desenhos das políticas, afetando diretamente, de forma positiva ou não, a vida das pessoas em situação de pobreza. Com isso, é possível identificar como os principais programas formulados pelo Governo Federal, no sentido de ‘reduzir a pobreza’, tais são: os Planos de Prioridades Sociais da Nova República Brasileira; o Programa de Combate à Fome e à Miséria pela Vida; o Programa Comunidade Solidária; o Programa Fome Zero; o Programa Bolsa-Família e mais recentemente o Programa Territórios da Cidadania.

Com relação aos espaços construídos para desenvolver estudos acadêmicos sobre a pobreza no país podemos citar: o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP; o Núcleo de Pesquisas de Políticas para o Desenvolvimento Humano da Pontifícia Universidade Católica - PUC-SP, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, o Centro de Estudos de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas - FGV-RJ e o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas - FGV-SP, o Laboratório de Estudos da Pobreza pertencente à Universidade Federal do Ceará - UFC entre outros centros de estudo na Universidade de São Paulo, na Universidade Federal da Bahia e Universidade Federal de Pernambuco. Com relação aos organismos internacionais se destacam: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD; o Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, o *International Poverty Centre* e o Banco Mundial – produzindo e monitorando a pobreza em diferentes perspectivas e territórios.

Portanto, não se trata de um campo vazio, sem conteúdo ou mesmo um campo novo a ser construído. Ao contrário, é um campo em ebulição, em transformação, curiosamente marcado pela ausência de consenso. No mesmo tempo, esta ausência de consenso não parece ter sido um empecilho para a ação, tornando, deste modo, importante questionar e compreender como as pessoas lidam com a turbulência conceitual do campo na prática dos programas de ‘redução da pobreza’.

A pobreza durante muito tempo foi entendida e explicada como ausência de renda. Hoje, esta é somente uma das formas de compreensão, sendo que muitos estudos começaram a ser desenvolvidos construindo novos argumentos, bem como incluindo novas abordagens na análise. Este estudo nos alerta para o cuidado de não limitar o entendimento da pobreza à ausência de renda e às pessoas em situação de pobreza pela impossibilidade de consumo.

Esta dissertação busca contribuir para a melhoria do diálogo sobre a pobreza. Sabemos que a pobreza é estudada e descrita por vários teóricos como um “fenômeno”, com característica “multifacetada”, que se apresenta em “multidimensões”. Respeitamos a visão

dos autores que tratam a pobreza com este formato analítico, porém iremos nos concentrar na pobreza distanciada da idéia de fenômeno, pois acreditamos que a pobreza seja uma situação construída, logo passível de mudança.

Para tanto, iremos estudar o Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR, conhecido no Ceará como Projeto São José. Este programa foi desenvolvido dentro da estratégia do Governo do Estado de combater à pobreza rural no ano de 1995. A idéia do estudo será verificar os vários sentidos construídos para a pobreza no Projeto São José referente ao período de 1995 a 2008.

A dissertação está estruturada em sete capítulos que no conjunto pretendem contribuir, de forma sistematizada, para um novo olhar sobre as abordagens da pobreza que circulam no campo das políticas, com o esforço de identificar os sentidos incorporados que alteram o desenho das políticas públicas de combate à pobreza, em específico no Projeto São José.

Na abordagem conceitual da pobreza iremos dialogar com diversos autores como o Nobel em Economia Amartya Sen que trabalha com a idéia de pobreza como ausência de liberdade, Sônia Rocha que aborda categorias e forma de mensuração, Galbraith que estuda a pobreza rural, Sachs que escreve sobre a pobreza na América Latina, entre outros. A compreensão da pobreza parece ser interpretada e reinterpretada a partir da abordagem e do campo do intelectual que constrói o conceito. A discussão que emerge no campo acadêmico é o poder de explicação dos argumentos formulados e as defesas que estão nas entrelinhas do conceito. Com isso, para alguns a pobreza é fruto dela mesma e com isso ela traz em si sua explicação e origem. Porém, para outros a pobreza é originada na formação social e econômica dos países e crescentemente arraigadas pelo sistema de produção capitalista. Em meio às múltiplas interpretações, tentamos construir neste capítulo três abordagens analíticas da pobreza, que são: a partir da renda, a partir da liberdade e do acesso aos serviços básicos e por última, a abordagem a partir da cidadania.

No capítulo sobre Pobreza e Políticas Públicas apresentaremos vários entendimentos sobre o conceito de políticas públicas. Em seguida, iremos construir a instrumentalização da

análise a partir de dois modelos teóricos. O primeiro será o modelo de Kingdon (2003) de agenda governamental e o segundo será o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) a *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, que pressupõe a interação de vários atores e instituições que compartilham crenças políticas semelhantes dentro de um subsistema político que defendem uma determinada posição. A interação entre os dois modelos teóricos será para analisar a relação entre formuladores e implementadores de políticas públicas.

O quinto capítulo fará uma descrição do Programa de Combate à Pobreza Rural – o Projeto São José, enfatizando o seu funcionamento, a distribuição dos recursos financeiros, os resultados alcançados no período de 1995 a 2008, além das avaliações internas realizadas pela equipe do Projeto São José (PSJ).

Na leitura dos documentos do PSJ e na análise de entrevistas, feitas com alguns dos principais atores, foi percebida a importância e consequente influência do Banco Mundial sobre a formulação e operacionalização de políticas de combate à pobreza no Estado do Ceará. Desta forma, o sexto capítulo abordará a visão do Banco Mundial sobre a pobreza, utilizando artigos de funcionários e ex-funcionários do Banco sobre a temática em estudo. Além disso, o capítulo faz referência aos projetos financiados pelo Banco Mundial no Estado do Ceará desde a década de 70, construindo, de certa forma, uma base comparativa de análise do Projeto São José.

O sétimo capítulo desta dissertação traz a discussão central do estudo: a pobreza e as políticas públicas no Estado do Ceará. O nosso objetivo será identificar e discutir os sentidos que foram construídos e incorporados pelas políticas de combate à pobreza desenvolvida pelo Governo do Estado ao longo dos anos, presentes nos Planos de Governo e em específico no Projeto São José, com a análise das mudanças ocorridas. Além disso, traremos para o diálogo autores que escrevem sobre a pobreza no Nordeste e especificamente no Estado do Ceará, tais como o pesquisador Raphael Bar-El sobre desigualdades regionais, Judith Tendler sobre a ação do governo Estadual, Peter Spink sobre políticas públicas inovadoras de governos locais para diminuir o número de pessoas

em situação de pobreza e Saeed Khan que avaliou, utilizando a metodologia quantitativa, a evolução dos indicadores sócio-econômicos das famílias beneficiadas pelo Projeto São José no período de 1996 a 2006. Em seguida, passamos para as considerações finais, no intuito de sistematizar os assuntos abordados, enfatizando os conhecimentos apreendidos sobre a pobreza, bem como os novos conhecimentos construídos neste trabalho.

Iniciaremos no próximo capítulo a exposição do estudo com a descrição da metodologia utilizada com o objetivo de demonstrar como foi construída e operacionalizada a pesquisa, bem como discorrer sobre o método de coleta de dados e análise dos resultados.

2. METODOLOGIA

O conhecimento evolui com o conhecido, assim devemos nos impor frente às evidências ofuscantes, romper com o saber imediato.
(Bourdieu *et al*, 2000)

2. METODOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar como foi realizado o trabalho de pesquisa. Desta forma, descreveremos a coleta de dados, a escolha do método de análise dos resultados e as preocupações metodológicas em fazer comparações entre conceitos e generalizações de interpretações. Começamos pela apresentação da pesquisa com seus objetivos e em seguida a motivação da pesquisadora para a escolha do tema e para a realização do trabalho.

2.1 A pesquisa

Nosso trabalho parte da constatação de que o campo de estudos da pobreza é caracterizado, atualmente, por diferenças significativas de tema, opinião e estratégias de atuação, seja de ordem acadêmica, técnica ou política. Seu objetivo é compreender, em face deste contexto, como estes vários sentidos e posições são negociados na prática da formulação e implementação das políticas públicas. Por exemplo: a interpretação da pobreza influencia no desenho das políticas públicas? Como os diferentes agentes envolvidos lidam com as diferentes perspectivas em circulação sobre a pobreza? Como, no dia a dia, são negociadas as estratégias de ação, tendo em vista a ausência de consenso sobre a definição de pobreza?

Escolhemos como lugar e foco de estudos as políticas públicas de combate à pobreza desenvolvidas ao longo de treze anos, que compreende o período de 1995 a 2008, pelos Governos do Estado do Ceará, em específico o Programa de Combate à Pobreza Rural – Projeto São José. Este projeto vem sendo apoiado por agentes locais, nacionais e internacionais por mais de 13 anos.

2.2 A pesquisadora

Eu nasci em dezembro de 81 com a ajuda de uma parteira, devido à falta de médico, na mini-maternidade do distrito de Assunção, zona rural do município de Itapipoca no Ceará.

A infância foi marcada pela ausência, um cotidiano de limitações de toda ordem. Estudei durante todo o período (ensino fundamental e médio) na Escola Estadual Nossa Senhora da Assunção, na área rural. De onde saí somente quando fui cursar Administração na Universidade Estadual Vale do Acaraú, em Sobral – CE.

A motivação para realizar o estudo foi no primeiro momento de ordem pessoal. Gostaria de compreender a realidade que vivi – a ausência de alimentos, de energia elétrica, de água tratada, de saneamento básico, de estradas, de médicos, de remédios, de telefone público, de equipamentos de lazer e de oportunidade de trabalho agrícolas e não-agrícolas. Não falo da ausência de uma escola de qualidade por que naquele período eu não tinha base comparativa.

Uma segunda motivação veio da minha experiência inicial na Administração Pública, assumindo cargos na gestão municipal e na gestão estadual. Indagava-me constantemente sobre as razões das políticas públicas não conseguirem chegar naqueles que mais precisavam, bem como as razões da permanência e da naturalização generalizada da pobreza. Pensei que o fato de ter vivenciado de forma muito forte a situação de pobreza e em seguida ter ingressado na Administração Pública proporcionaria a compreensão de forma integrada e ampla – grande engano. Naquele período eu convivía com os efeitos da pobreza, logo, a intervenção, de qualquer natureza, seria equivocada.

A inserção acadêmica no Mestrado da FGV - EAESP foi à ocasião certa, sem dúvida nenhuma, para realizar o estudo sobre os sentidos da pobreza nas políticas públicas, bem como o diálogo sem consenso em torno da temática. Foi o momento de me debruçar sobre a origem, as causas e os atores que tem o poder de intervenção sobre a situação de pobreza. Confesso que também foi o momento pessoal de auto-reconhecer as marcas da pobreza, principalmente nas limitações da educação básica outrora recebida, lá no passado. Construir a dissertação não foi fácil, principalmente no sentido de buscar a isenção, a independência da análise tão exigida e cobrada pela academia.

Desta forma, acredito quando Dowbor (1997:1) escreve que “a formação científica é apenas parcialmente um processo técnico. Conjugam-se e se articulam raízes emocionais, história vivida, meio social e também instrumentos técnicos e visões teóricas”. Por fim, acredito ter construído as bases de um trabalho que amplia o campo de estudos das políticas públicas, bem como reafirma a minha escolha profissional. Portanto, a conclusão do trabalho se torna um marco, pois rompe o ciclo de analfabetismo de várias gerações de minha família.

2.3 Metodologia utilizada

Foram adotados a postura e o cuidado da vigilância epistemológica que consiste em descobrir no decorrer da própria atividade científica, incessantemente confrontada com o erro, as condições nas quais é possível tirar o verdadeiro do falso, passando de um conhecimento menos verdadeiro a um conhecimento mais verdadeiro (BOURDIEU *et al*, 2000). Desta forma, toda pesquisa implica no levantamento de dados de variadas fontes, empregando, para isso, diversos métodos e técnicas, com a preocupação de manter o registro da investigação para proporcionar novas pesquisas e a formulação de elementos contrafactuais.

Na atividade de pesquisa, se observa, de maneira mais constante, dois processos pelos quais se podem obter os dados e com eles gerar novos conhecimentos e interpretações como aponta Lakatos (1983).

“A primeira constitui-se, em geral no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem. Esses dados podem ser considerados de duas maneiras: através da pesquisa de campo ou da pesquisa de laboratório. Ambas se utilizam às técnicas de observação direta intensiva (observação e entrevista) e de observação direta extensiva (questionário, formulário, medidas de opinião e atitudes técnicas mercadológicas)”. (LAKATOS *et al*, 1983:44)

A pesquisa adotou o método qualitativo, entendendo que a ação de fazer pesquisa “se caracteriza como um esforço cuidadoso para a descoberta de novas informações ou relações e para a verificação e ampliação do conhecimento existente” (GODOY, 1995:58). Já o

método qualitativo se diferencia como afirma Godoy do método quantitativo. Deste modo, “a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados” o que interessa para este tipo de pesquisa “é obter os dados descritivos sobre as pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos, segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995:58).

Deste modo, os contributos da metodologia, como afirma Balsa (2006:27) incidem, num primeiro momento, sobre “a construção dos paradigmas que orientam os próprios esquemas de percepção. Em seguida, a metodologia intervém no processo de adequação da morfologia da investigação e dos instrumentos de observação e de análise às questões que são colocadas”. Assim, a metodologia proporciona as ferramentas para se chegar as questões, aos argumentos, aos novos elementos de forma a produzir novos cenários interpretativos, sempre com o horizonte de expandir o campo estudado.

A pesquisa utilizou documentos primários e secundários, sendo considerados primários, de acordo com Godoy (1995:22) “quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento que está sendo estudado” e por documentos secundários “quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência”, mas que foram registrado, visando manter a integralidade dos dados. Os documentos secundários utilizados neste trabalho de pesquisa, na sua maioria, são públicos e de fácil acesso, sendo alguns disponibilizados no *site* oficial do Governo do Estado do Ceará.

2.4 Pesquisa bibliográfica

O objetivo, desta fase, foi o aprofundamento teórico, através de uma extensa revisão da literatura nacional e internacional para o entendimento da pobreza, identificando os mais variados argumentos. A análise da pesquisa bibliográfica auxiliou na interpretação dos dados coletados na pesquisa de campo.

2.5 Pesquisa documental - Dados secundários

A palavra ‘documentos’, como orienta Godoy (1995) e Fachin (2001) deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos, como jornais, revistas, obras literárias, científicas e técnicas, bem como cartas, relatórios, entre outros.

Ainda Godoy (1995:22) explica que a pesquisa documental é a mais indicada quando se pretende estudar eventos que tem uma historicidade e uma permanência, que é o caso do Programa de Combate à Pobreza Rural – Projeto São José. Com isso, “a pesquisa documental é indicada quando queremos estudar longos períodos de tempo, buscando identificar uma ou mais tendências no comportamento de um fenômeno”. Logo, se entende esta técnica como a mais adequada na sistematização do comportamento e dos novos sentidos das políticas públicas formuladas para combater a pobreza nos últimos 13 anos pelo Governo do Estado do Ceará.

A pesquisa documental foi realizada, primeiramente, no Núcleo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP - UNICAMP), onde foi possível acessar documentos de épocas diferentes que possibilitaram extrair variadas percepções sobre a pobreza e as formas de enfrentamento. Em seguida, na biblioteca do Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) com a leitura dos planos de governo, das avaliações internas sobre o Projeto São José, dos arquivos que documentam a parceria do Estado com o Banco Mundial.

E por fim no arquivo do Projeto São José, localizado na sede da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, onde foi possível a leitura e reprodução dos documentos sobre a sua criação, condições para o financiamento, manual de operações e avaliações internas.

Levantamentos foram também realizados no principal jornal do Estado do Ceará, o Diário do Nordeste, para a coleta de informações sobre o Projeto de Combate à Pobreza Rural, orientando a busca pelas palavras ‘pobreza’ e ‘projeto são José’, além do acompanhamento diário, via Internet, das notícias do Estado do Ceará.

2.6 Dados primários

Na última fase do trabalho de pesquisa foram feitas entrevistas com os principais atores do Projeto São José desde a sua criação no ano de 1995.

A escolha de entrevistar atores chaves foi gerada pela necessidade de apreender mais elementos do objeto de estudo, além de promover uma aproximação do pesquisador com as suas idéias no campo das políticas públicas de combate à pobreza no Estado do Ceará. Diferente ao mundo acadêmico, onde idéias são escritas e em pensar no mundo prático das políticas onde as idéias circulam em conversas e os documentos são produzidos são muito mais sintéticos do que explicativos.

As entrevistas foram feitas no Estado do Ceará, em Fortaleza, no período de 10 a 16 de novembro de 2008. Por serem os principais atores do Projeto São José, são todas figuras públicas e portanto facilmente identificadas. Foi solicitada permissão para citá-las no texto.

2.6.1 Entrevistas e a seleção dos entrevistados

A entrevista foi realizada a partir de um roteiro com perguntas semi-estruturadas, orientadas para verificar como ocorreram os diálogos em torno das políticas públicas de enfrentamento da pobreza no Estado do Ceará, bem como identificar os grupos de coalizão advocatória e formas de inserção da pobreza na agenda governamental .

Um outro foco da entrevista foi no entendimento da motivação para a criação e manutenção do Projeto São José por 13 anos, além de outros elementos como a forma de construção da

parceria com o Banco Mundial, a escolha da secretaria estadual para implementação da política de combate a pobreza rural, a escolha teórica para o desenho do projeto, a fonte de influência para as mudanças ocorridas ao longo do tempo e a localização da pobreza no Estado do Ceará.

Os atores escolhidos para entrevista foram identificados a partir da leitura dos documentos sobre a formulação e a implementação de políticas públicas de combate à pobreza no Ceará, bem como das notícias veiculadas no Jornal Diário do Nordeste. Foram contatados individualmente e o foco do estudo explicado. Todos mostraram muito interesse em participar.

2.6.2 Identificação dos entrevistados

Alex Araújo

Ingressou no Banco do Nordeste em 1985, onde permaneceu até o ano de 1999, quando foi convidado a presidir o Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará (Iplance, hoje é chamado de IPECE). Em 2003 exerceu o cargo de Secretário de Desenvolvimento Local e Regional do Governo do Estado do Ceará. Graduado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e MBA em Administração de Instituições Financeiras pela UFRJ/COPPEAD.

Camilo Sobreira de Santana

É analista ambiental do Ibama, onde foi superintendente substituto no Ceará. No último pleito municipal disputou a prefeitura de Barbalha - CE, ficando na segunda colocação. Em 2007 assumiu a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado do Ceará. É Graduado em Agronomia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Mestrado em Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

É Professor Associado I do Departamento de Economia Aplicada e do Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, onde coordena o Laboratório de Estudos da Pobreza - LEP. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (1986), mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (1990), mestrado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - RJ (1995) e doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - RJ (1997). É Pós-Doutor pela Universidade de Harvard (2002) e Universidade Técnica de Lisboa (2006).

Josias Farias Neto

Ingressou na Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (Ematerce) na década de 70, onde em seguida foi convidado a trabalhar na Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA). Após isso, recebeu convite para assumir a gerência técnica do Projeto de Combate à Pobreza Rural – Projeto São José, onde está até os dias de hoje. É Graduado em Agronomia e Matemática pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Lúcio Gonçalo de Alcântara

Foi Professor da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará e posteriormente Secretário de Saúde do Estado do Ceará no período de 1971-1973, onde retornou ao cargo nos anos de 1975 e 1991. Assumiu a Secretaria para Assuntos Municipais em 1978 e, aos 36 anos, foi prefeito de Fortaleza (1979-1982). Foi Deputado federal por dois mandatos (1983-1987 e 1987-1991), participou da Assembléia Nacional Constituinte em 1988. Foi vice-governador do Ceará de 1991 a 1994. Em 1995, elegeu-se Senador. Em 2002, foi eleito governador do Ceará. Hoje exerce atividades filantrópicas na direção do Instituto do Câncer do Ceará e atividades políticas como presidente do Partido da

República (PR) no Ceará. Graduado em Medicina pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Maria Celeste Magalhães Cordeiro

No ano de 2003 foi Secretária Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social do Estado do Ceará. Atualmente é professora titular da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (1976), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (1989) e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (1997).

Pedro Sisnando Leite

Atuou como professor adjunto e titular de desenvolvimento econômico nos cursos de graduação e mestrado em Teoria Econômica e de Economia Rural da Universidade Federal do Ceará. Foi técnico em desenvolvimento econômico do Banco do Nordeste e Secretário de Desenvolvimento Rural do Ceará no período de 1995-2002. É membro do Instituto do Ceará, da Academia Cearense de Ciências e da Academia de Ciências Sociais do Ceará. É graduado em Economia pela Universidade do Ceará (UFC) e pós-graduação em Economia Rural e Planejamento Rural realizado em Israel.

Silvana Parente

Fez parte durante mais de 20 anos dos quadros técnicos do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), tendo dirigido o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Foi consultora de microfinanças e desenvolvimento local, realizando trabalhos em instituições internacionais como a CEPAL e PNUD. Assumiu no ano de 2006 o cargo de secretária-executiva do Ministério da Integração Nacional. No ano de 2007 foi convidada a

assumir a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Governo do Estado do Ceará. Graduada em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e com especialização em desenvolvimento econômico local e combate à pobreza pela *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), em microfinanças pela *Kennedy School of Government*, da Universidade de Harvard, e em gestão empresarial pela *Nort West University*.

Tasso Ribeiro Jereissati

Foi Governador do Estado do Ceará nos períodos de 1987-1991, 1995-1998, sendo reeleito para a gestão de 1999-2002. Ainda em 2002 foi eleito ao Senado Federal onde permanece até os dias de hoje. É graduado em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas – SP.

2.6.3 Roteiro básico de entrevista

O roteiro básico tinha início com a auto-apresentação do entrevistado, porém em alguns casos não foi possível devido a agenda e a limitação do tempo disponível para realizar as perguntas. Desta forma, as perguntas que seguem abaixo, foram utilizadas como base sofrendo variações e mudanças a fim de apreender um maior aprofundamento e detalhe da temática em questão.

1. Descreva as políticas públicas de combate à pobreza já desenvolvidas pelo Governo do Estado do Ceará.
2. Política de combate à pobreza é uma política de Governo ou de uma secretaria específica?
3. Como o Governo do Estado entende conceitualmente pobreza?
4. Existe um lugar para a pobreza no Estado do Ceará?
5. Existe uma concentração de Pobreza no Estado do Ceará?
6. Quem são as pessoas em situação de pobreza no Estado do Ceará?
7. Quem é o público do Projeto São José?

8. Fale sobre o funcionamento do Projeto São José.
9. O Projeto São José conseguiu diminuir a pobreza no Estado do Ceará?
10. Qual é o papel do Banco Mundial no Projeto São José?

2.7 Análise dos resultados

A finalidade da pesquisa científica não é gerar um relatório ou descrição de fatos levantados empiricamente, mas o desenvolvimento de um caráter interpretativo, no que se refere aos dados obtidos, ou seja, gerar novos conhecimentos. Para tal, é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que possa servir de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos e levantados. De forma que o conhecimento sofra uma evolução com o conhecido, de modo que nós devemos nos impor e resistir frente a evidências ofuscantes, caso contrário, não conseguiremos romper com o saber imediato. (LAKATOS *et al*, 1983:110; BOURDIEU *et al*, 2000)

Os documentos serão analisados a partir da abordagem de práticas discursivas, no esforço de captar o processo de produção de sentidos (SPINK, 1999). A análise do conteúdo das entrevistas permite gerar as descrições sistemáticas, objetivas e qualitativas do conteúdo da comunicação, identificando os sentidos das expressões e falas, com o objetivo de perceber significados. (LAKATOS *et al*, 1983)

Ceneviva (2005) afirma que as etapas processuais que deverão ser analisadas são as conexões causais existentes, os mecanismos envolvidos na implementação dos programas, e de como estes se articulam ou não aos resultados esperados ou não pelos formuladores. Os resultados foram analisados à luz das teorias consultadas na busca do entendimento da ocorrência de determinadas ações, escolhas e implementação de políticas, utilizando como modelo teórico a *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e a formulação da agenda governamental.

2.7.1 Cuidados em fazer comparações e construir sentidos

Balsa (2006:23) nos alerta, de forma contundente, sobre a vigilância necessária ao fazermos comparações entre conceitos, que por sua vez foram construídos em contextos diferentes sob a influência direta ou indireta da formação do autor e do lugar onde foi feita a observação sobre o objeto em estudo. Além disso, é necessária a diferenciação que mesmo a pobreza se constitua como em caráter universal, a sua compreensão não é. O que se observa é a inexistência de consenso, várias interpretações e recortes. Assim, “a pertinência do cruzamento de conceitos tem de ser avaliada a partir dos modelos que relacionam teoria e referência empírica e da constelação de efeitos que essa construção produz”. Com isso, a importância da atenção do pesquisador em construir sistemas de interpretação.

3. POBREZA: abordagem conceitual

Se sempre existiram situações de pobreza, elas não assumem, através das temporalidades que queiramos considerar, o mesmo significado.

(Balsa, 2006:16)

3. POBREZA: abordagem conceitual

Mesmo tentadora, a idéia de uma origem do uso da noção de pobreza, é uma busca sem fim. Pobreza se encontra em uso em diversas partes da Bíblia, tanto no Velho quanto no Novo Testamento sendo uma demonstração, pelo menos, para os povos do mediterrâneo de um dos sentidos da pobreza. Um outro sentido de pobreza foi construído na atualidade ocidental com base nas idéias da Igreja Católica. Já o sentido pré-moderno pode ser encontrado na Lei dos Pobres na Inglaterra em 1601. Percebemos que não existe registro sobre o tempo e o lugar onde foram avistadas pela primeira vez pessoas vivendo em situação de pobreza ou que se reconhecessem como pobres, com isso este capítulo iniciará a sistematização das idéias sobre a temática a partir dos primeiros relatos presentes na bibliografia.

Em 1601 foi estabelecida a *Poor Law* (Lei dos Pobres) na Inglaterra destinada a desempregados e incapazes de se empregarem, além de velhos e crianças. O termo pobre e indigente era utilizado naquela época como sinônimos, semelhantes, sem apresentar grandes diferenças. Polanyi (2000:110) escreve que os cavalheiros da Inglaterra julgavam pobres todas as pessoas que não possuíam renda suficiente para mantê-las ociosas. Assim, 'pobre' era praticamente sinônimo de 'povo comum', e no povo comum estavam incluídos todos, menos as classes fundiárias, constituídas de donos de terra, que possuíam mão-de-obra e máquinas (base da revolução industrial). Daí o termo 'pobre' significar todas as pessoas que passavam necessidades. Isso incluía os indigentes, os velhos e os enfermos. Os órfãos deviam receber cuidados numa sociedade que proclamava haver lugar para qualquer cristão no seu âmbito. Acima de todos estavam os pobres capacitados, a quem poderíamos chamar de desempregados, presumindo que poderiam ganhar a vida com seu trabalho. A mendicância era severamente punida; a vagabundagem era uma ofensa capital. A *Poor Law* de 1601 decretou que os pobres capacitados deveriam trabalhar para ganhar seu sustento, e a paróquia deveria providenciar esse trabalho. O aumento da pobreza rural foi o primeiro sintoma da convulsão social iminente. De modo geral, prevalecia a idéia de que a pobreza

era uma doença social, gerada por uma série de razões e justificada pelo insucesso da *Poor Law*, que na época era considerada como ‘remédio certo’.

É em cima destes e de outros fios que, na modernidade, a pobreza vai tecendo e sendo tecida. Há uma interação constante entre vários conceitos e interpretações da pobreza que não se sobrepõem, se complementam construindo novos sentidos.

Codes (2008) analisa a origem da pobreza a partir do sistema de produção capitalista. A autora entende que nesse período houve um aumento considerável no número de pessoas em situação de pobreza. Este fato colocou a temática em evidência, gerando discussões sobre as possíveis soluções políticas, além de motivar estudos científicos sobre o ‘fenômeno pobreza’.

“(…) desde o nascimento do capitalismo a pobreza atraiu os interesses intelectual e político, fazendo com que governos e grupos dirigentes tivessem que definir as necessidades dos pobres em relação a suas rendas. Em tempos prévios à Revolução Industrial, na Inglaterra e na Europa, dirigentes de pequenas áreas – como paróquias, por exemplo – desenvolviam formas de alívio voltadas aos pobres que viviam dentro e fora de suas instituições. Posteriormente, no período de industrialização no século XIX, este tipo de iniciativa passou a ser insuficiente, pois a miséria explodia na classe trabalhadora urbana.” (CODES, 2008:10)

De acordo com Polanyi (2000:128) no século XVIII existia um consenso de que a pobreza era sempre acompanhada de uma grande abundância, logo ‘pauperismo e progresso eram inseparáveis’. Desta forma, os pobres começaram a surgir na Inglaterra (primeira metade do século XVI) e eram vistos como um perigo para a sociedade, já que exigiam do Estado serviços de assistência social que eram financiados através da cobrança de impostos, penalizando, portanto, os ricos e trabalhadores, gerando grande insatisfação na classe mais abastada da sociedade. Neste período, as pessoas em situação de pobreza eram vistas como um grande ônus para a sociedade e o Estado, já que gerava a necessidade de gastos públicos para evitar a morte por fome, doenças, entre outras causas.

Em 1795 foi aprovada a *Speenhamland Law* que visava à concessão de abonos, em adiantamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do valor do pão.

Assim, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos. A pobreza, neste período, representava a sobrevivência da natureza na sociedade. A limitação dos alimentos e a “ilimitação” dos homens chegaram a um impasse justamente quando surgia a promessa de um aumento ilimitado de riqueza, o que apenas tornava a ironia mais amarga (POLANYI, 2000:107). A situação de pobreza se agravava com o aumento da riqueza de poucos senhores, gerando uma indagação se a pobreza acompanhava a riqueza, e com isso passava a ser uma característica natural das sociedades ricas.

Com a revolução industrial, no século XIX, e a ascensão dos processos científicos de gestão, os estudos sobre a pobreza e as formas de amenizá-la ganharam espaço (CODES, 2008). Com isso, vários grupos de profissionais, como nutricionistas, iniciaram estudos sobre o que era necessário à sobrevivência dos pobres, de forma, a construir ‘cestas de serviços’ que implicavam o mínimo de gastos do Estado.

Após a segunda guerra mundial o termo ‘subsistência’ foi criado e apresentado ao parlamento inglês e dali disseminado para outros países e organismos internacionais e multilaterais. Este termo, de certa forma, era uma evolução dos estudos anteriores sobre as condições necessárias de sobrevivência dos pobres. Daí os planos, estudos e políticas passaram a empregar a importância de gerar a subsistência dos pobres com a intervenção do Estado como forma de garantir a liberdade social, pelo controle dos subsistentes (CODES, 2008: 12).

Uma outra maneira de preparar o Estado para a garantia de serviços às pessoas em situação de pobreza foi a idéia de implementar reformas – tornar a máquina pública eficiente. Vásquez (1999) aponta que a América Latina tem empreendido grandes esforços nas últimas décadas para melhorar a qualidade de vida das pessoas através da implementação de reformas. As reformas na América latina foram marcadas pelo apoio das instituições multilaterais, que fornecem recursos financeiros e apoio técnico. Com isso, percebem-se sinais de que a discussão em torno da pobreza tem excedido o campo econômico e passado a ser pauta prioritária de políticas públicas de Estado e de ações coletivas da sociedade

civil. Sendo a pobreza, em alguns casos, compreendida a partir de um receituário externo e em outros, amplamente discutida com a sociedade civil, não há consenso.

A década de 90 constituiu um período crítico pelas dimensões das reformas estruturais iniciadas nos diferentes países latino-americanos com a finalidade de consolidar economias de mercado. Já no Brasil a construção de uma política social focalizada no combate à pobreza vem progressivamente ganhando mais espaço na agenda política, principalmente nos últimos anos. Estudos realizados por Rocha (2003) e Souza (2006) apontam iniciativas em torno do aumento dos gastos sociais, além de se perceber uma extensão dos direitos a segmentos até então não contemplados pelas políticas públicas ou a promoção do acesso aos serviços públicos. Os esforços concentraram-se em articular os programas desenvolvidos em uma rede de proteção e promoção social denominada “estratégia de superação da pobreza”.

No ano de 1993 a pobreza entrou na pauta governamental do Brasil e das Organizações da Sociedade Civil com a campanha de combate à pobreza, chamada Ação pela Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida, liderada pelo Sociólogo Betinho. Esta Campanha foi lançada em março de 1993, em meio ainda a efervescência do *impeachment* do Presidente Collor. O presidente da República aderiu à mobilização contra a fome e criou o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA). A força de articulação e a participação da sociedade civil e dos governos estaduais foram considerados pelo autor como “proporção sem precedentes”, tendo em vista os números apresentados, tais como 3.300 comitês locais de combate à fome em todos os 27 estados, reunindo uma grande diversidade de voluntários, entre eles “funcionários do Banco do Brasil, técnicos de ONGs, donas de casa, empresários, sindicalistas e militares” (GARRISON, 2000:39).

Conforme resultados apresentados por Garrison (2000:39) “a campanha conseguiu distribuir milhões de cestas básicas, realizou diagnósticos sobre a fome em favelas, apoiou projetos de horticultura e saneamento e incitou governos locais e estaduais a melhorar os serviços sociais para as populações de baixa renda”. Nesta passagem, percebe-se que o

autor vincula a pobreza à ausência de renda, utilizando como sinônimo a expressão baixa renda para se referir às pessoas em situação de pobreza.

Para Draibe (1995:7) os programas sociais têm apresentado sucesso, principalmente aqueles de caráter universal, que não exigem grandes esforços de implementação, tais como a merenda escolar, educação básica, saúde básica, entre outros. Porém, o problema da pobreza persiste naqueles grupos que poderíamos chamar de “mais pobres dos pobres, que geralmente encontram-se nas áreas rurais”, nestes casos os programas sociais têm baixa efetividade, com pouco acesso dos que mais precisam.

Conforme Telles (2001) nos anos de 1993 e 1994, a questão da pobreza estava decididamente na pauta do debate público. E mais – a novidade que isso representava na história do país era a projeção da pobreza como problema público – não porque simplesmente todos falavam do tema, mas porque colocava em foco as alternativas de futuro do país e porque em torno dela e a partir dela eram figurados e tematizados os desafios da cidadania e da construção democrática em uma sociedade reconhecidamente desigual e excludente. Osterne (2001) descreve no seu trabalho os motivos pelos quais a pobreza continua sendo foco de discussão e estudo.

“(…) em nossos dias, ganhou incontestável atualidade, sobretudo por duas ordens de razão: em parte pela expansão do fenômeno que chega a quase todos os países, não obstante aflija mais duramente aqueles situados na periferia capitalista, mas igualmente pelo acelerado, desordenado e complexo processo de urbanização e suas nefastas e diversificadas conseqüências”. (OSTERNE, 2001:93)

De acordo com Jannuzzi e Ferreira (2003:219-220) a pobreza nos anos de 1990 era entendida como uma expressão da insuficiência de renda disponível para o consumo de uma cesta de produtos e serviços básicos; não-satisfação de necessidades básicas monetárias e não-monetárias dos indivíduos; fenômeno de privação relativa e não-absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas; e, por fim, como fenômeno percebido pelos próprios indivíduos. Com isto, os autores desenvolveram um quadro com os vários enfoques e abordagens da pobreza com a identificação dos autores que estudavam e

orientavam seus trabalhos a partir deste marco teórico. Como veremos a seguir, a interpretação da pobreza jamais foi ponto de consenso, seja na observação dos primeiros estudos, seja nos estudos atuais.

Tabela 1 – Abordagem analítica da pobreza

Abordagem Analítica	Enfoque Conceitual	Estudos Realizados
Pobreza como insuficiência de renda (linha de pobreza)	Nesta perspectiva metodológica, uma família – unidade de análise preferencial nesta abordagem – é considerada pobre se sua renda disponível ou seu dispêndio total é menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representaria o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer as necessidades de sobrevivência e consumo de todos os membros da família.	Seade (1992 a) Brandão e Jannuzzi (1995) Jannuzzi (2000)
Pobreza como necessidades básicas insatisfeitas – NBI (carências múltiplas)	Nesta abordagem, pobreza é uma situação de múltiplas carências, ao identificar-se as famílias sujeitas à privação absoluta de patamares mínimos – também normativos – de bens e serviços (públicos e privados) necessários à sobrevivência, como acesso a água potável, esgotamento sanitário, tipo de habitação, alimentação em quantidade e diversidade adequada, grau de assistência escolar, etc.	Seade (1992 b) Seade (1994) Seade (1999)
Pobreza como situação de desigualdade relativa	O conceito de pobreza relativa refere-se à desigualdade do acesso dos indivíduos e famílias a bens e serviços ou da disponibilidade de renda. Não se trata de quantificar os indivíduos que não dispõem de determinado nível de renda para	Braglia (1996) Dini <i>et al</i> (1999)

	consumo de uma cesta de produtos – como na abordagem da linha de pobreza – ou que não têm acesso a um padrão mínimo de habitação e serviços públicos – como na perspectiva da NBI – mas de avaliar a forma como se distribuem os recursos públicos e privados – na forma de renda, bens ou serviços – pela sociedade, e como esses são apropriados pelos estratos de rendimento mais baixo.	
Pobreza autodeclarada	A pobreza é dimensionada a partir da resposta dos entrevistados a quesitos relacionados à capacidade de cobrir gastos para manutenção do domicílio e aos custos correntes da vida cotidiana ou ao nível de satisfação de necessidades básicas, como condições de escolaridade, saúde, habitação e outras dimensões, além de aspirações socioculturais.	Jannuzzi (2001)

Fonte: Jannuzzi e Ferreira (2003:221)

Em função das várias vertentes de interpretação, percebe-se uma necessidade, por parte dos autores, de desenvolver abordagens ou categorias analíticas para facilitar, metodologicamente, o entendimento da pobreza. Outros autores fazem a opção de elaborar um conceito mais genérico, com várias dimensões de análise de forma centralizada em uma única abordagem. Portanto, conforme Almeida (2003:2), a concepção multifacetada da pobreza subentende a interlocução entre os sentidos estruturais e subjetivos que perpassam a questão da Pobreza, quer dizer, trata-se de uma questão que possui determinantes macrosociedadeiros (formação da sociedade, relações produtivas, cultura, política, territorialização, sistema de proteção social vigente, dentre outros) e os microsociedadeiros que vão desde as expressões do sujeito (sentimentos, símbolos, etc.) aos vínculos sociais existentes ou não (cotidiano, família, grupo de pertinência, trabalho, etc.).

Já para Pedrão (2003:243) a pobreza pode ser conceituada como um conjunto de processos sociais e não é uma situação geral semelhante para todos, já que muitos continuam pobres e alguns saem da situação de pobreza. Pobreza também pode ser conceituada como a negação das oportunidades de escolha mais elementares para o desenvolvimento humano, como afirma a ONU no *Human Development Report* de 1997.

O conceito de pobreza, como se percebe, traz consigo grandes diferenças interpretativas, que podem envolver componentes subjetivos e ideológicos, como lembra Lemos (2008:67). Desta forma, a pobreza pode ser entendida ainda como uma “condição ou um estágio na vida de um indivíduo ou de uma família”. Do ponto de vista sóciopolítico pode ser considerada como uma “relação historicamente determinada entre os grupos sociais, na qual um segmento significativo da população está privado dos meios que viabilizem atingir níveis adequados de bem-estar social”. Quando se passa a observar a pobreza a partir de uma única dimensão - a renda, podemos entender como a relação existente entre os grupos sociais e o poder que determinado grupo tem de se apoderar dos ativos gerados pelas atividades econômicas, gerando concentração de riqueza para uns e concentração de pobreza para muitos.

Na mesma linha de trabalho de Jannuzzi e Ferreira (2003) a Organização das Nações Unidas (2007) desenvolveu um sistema de interpretação da pobreza a partir de três perspectivas, que serão descritas a seguir:

- Perspectiva do rendimento

Nesta visão, uma pessoa é pobre se o seu rendimento situar-se abaixo de uma linha definida de pobreza.

- Perspectiva das necessidades básicas

A pobreza é entendida aqui como a privação de condições materiais para um nível de satisfação minimamente aceitável das necessidades humanas, incluindo alimentação. Neste

item incluem-se ainda as necessidades de serviços de saúde, educação e de serviços essenciais, tais como: saneamento e água potável, entre outros.

- Perspectiva da capacidade

A pobreza é entendida, nesta visão, como a ausência de algumas capacidades básicas para os indivíduos ou famílias. As limitações da capacidade dos indivíduos podem ser de ordem física e social. Na ordem física são citados a alimentação, a vestimenta, o abrigo e a imunidade à morbidade. A capacidade social está relacionada à participação na vida da comunidade e decisões políticas, dentre outras.

A partir do Relatório da Organização das Nações Unidas de 1997 *apud* Lemos (2008:69-70) foi construída uma lista que caracteriza a situação de pobreza nos países asiáticos e africanos, que foram disseminados e adaptados para outras regiões, conforme segue:

- Ser fisicamente deficiente;
- Não possuir terras;
- Não ter possibilidade de enterrar dignamente os seus mortos;
- Não poder mandar os seus filhos para a escola;
- Possuir mais bocas para alimentar do que o rendimento familiar é capaz de suportar;
- Faltarem membros da família aptos para ajudar a sustentá-la em caso de crise;
- Possuir condições inadequadas de habitação;
- Sofrer o efeito de vícios destrutivos, como alcoolismo, por exemplo;
- Ter que pôr crianças para trabalhar a fim de ajudar no orçamento familiar;
- Ter que aceitar trabalhos aviltantes à dignidade, ou que apresentem baixo *status* social;
- Dispor de segurança alimentar em apenas alguns meses do ano.

Podemos observar ainda autores que trabalham com a pobreza em forma de dimensões ou níveis de problemas, como Balsa (2006:20). Ele traz como argumento central os vários

sentidos que a pobreza vem incorporando nas últimas décadas, sendo que o acúmulo de conhecimento sobre a temática nos “permite constatar as dinâmicas da pobreza e da exclusão social”, utilizando para isso os planos sócio-histórico, sócio-institucional ou sócio-antropológico.

No plano sócio-histórico é o encadeamento causal de processos que conduzem às situações de precariedade, aqui o autor entende pobreza como uma situação precária, incerta, marcada pela fragilidade. O autor pontua ainda, como exemplo, a existência de desequilíbrios sócio-econômicos regionais ou internacionais, o modo de funcionamento do Estado e as políticas seguidas ou ainda o recurso instrumental a movimentos migratórios de origem tanto interna como externa e às situações de inadaptação que esses movimentos produzem em diferentes níveis. O plano sócio-institucional procura dar conta das dinâmicas de produção da pobreza e da exclusão, considerando a orientação dos dispositivos ou instituições em torno dos quais se produzem, no interior de uma formação social determinada, as relações sociais de desigualdade. No plano sócio-antropológico, procura-se dar conta das formas como as situações se enraízam e se exprimem em situações e em percursos singulares, através do recurso a histórias de vida individuais, familiares ou de grupos. (Balsa, 2006:20-22)

Percebemos, de forma clara, as múltiplas categorias, abordagens e níveis desenvolvidos com a intenção de entender e interpretar a pobreza. Em todas elas se percebe um componente de generalização ou de excesso de especificidade, emergindo um outro ponto importante neste trabalho – a presença de conflitos e a ausência de consenso.

3.1 A ausência de consenso

A palavra consenso vem do latim *consensu*, que significa conformidade de sentimentos. Esta conformidade, por sua vez, quando se trata de entender, recortar e conceituar pobreza é bem ausente, proporcionando uma diversidade de caminhos interpretativos. Por exemplo, quando nos referimos ao campo das políticas públicas essa questão ganha novos contornos

e implicações. De acordo com Werthein e Cunha (2003:231) a ausência de consensos tem servido para impedir às continuidades de políticas e inovações. Já para Ivo (2003:14) as concepções distintas e os embates teóricos contribuem para elevar a temática da pobreza a pauta governamental. E aponta que o consenso existe na necessidade de intervir na situação de pobreza, agora o como intervir é ponto principal das divergências.

“Podemos afirmar de um modo geral, a coexistência, na prática, de vários projetos e forças sociais diferentes e conflituosas no encaminhamento da questão da pobreza, a exemplo temos: aquela organizada em termos do mercado, e a que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão, de caráter emancipatório. O desdobramento dessas forças envolve, para as primeiras, uma estratégia de reduzir o Estado ao gestor da assistência residual dos inaptos, e no caso da segunda, ao contrário, a busca de alternativas civilizatórias que impliquem definição de mecanismos de segurança e de direitos para essas populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social”. (IVO, 2003:20)

Segundo Lima (2003: 50) apesar da dualidade de posicionamentos com relação às concepções de globalização e políticas neoliberais, a necessidade de combater a pobreza é consensual. A ausência de consenso se verifica na interpretação da pobreza, e de que ‘pobrezas’ estão falando e bem como nas formas de combate.

Para Jannuzzi e Ferreira (2003:223) pobreza já teve uma acepção mais abrangente na pesquisa social brasileira e essa distorção se explica, em boa medida, pelo fato de diversas políticas públicas estarem tomando o critério de insuficiência de renda como norteador de sua focalização e de elegibilidade de público-alvo. De acordo com Salles e Tuirán, (2003:71) cada tipo de pobreza é resultado de processos diferenciados, com causas específicas, os quais influem nas vivências – objetivas e subjetivas – associadas, de alguma forma à privação, não necessariamente de renda.

Raichelis (2006:27) escreve sobre pobreza e sua definição, apresentando no seu conceito um exemplo claro de generalidade e dificuldade de fazer um recorte da temática.

“A população pobre é identificada por mecanismos cada vez mais sofisticados de focalização, e a situação de pobreza de seus beneficiários é condição de acesso aos serviços. O critério dominante para esse reconhecimento é o da renda do indivíduo ou de sua família, claramente insuficiente, já que a pobreza não se resume à ausência de renda, mas envolve um conjunto de elementos que expressa sua complexidade e multidimensionalidade, entre os quais a destituição de poder, trabalho e informação, a ausência nos espaços públicos, o (não-) acesso e usufruto dos serviços públicos básicos. A pobreza, mais do que medida monetária, é relação social que define lugares sociais, sociabilidades, identidades”. (RAICHELIS, 2006:27)

Observamos, então, que a ausência de consenso está presente no diálogo dos autores e estudiosos da pobreza, onde há claras divergências sobre o entendimento, a dimensão e as formas de combatê-la. Na análise ainda dos conceitos, alguns entendem que a pobreza é responsabilidade do Estado e outros compreendem que é da sociedade, e poucos acham que cabe à pessoa em situação de pobreza buscar mecanismo de ascensão social. O único consenso existente é sobre a necessidade de desenvolver ações, políticas públicas para pôr fim a situação de pobreza.

3.2 O lugar da pobreza

De acordo com Spink (1992; 2001) podemos entender como lugar algo em “constante construção, é aquilo que temos; não há nada além dele. Seus horizontes e limites são produzidos e disputados por nós mesmos. (...) a concepção de lugar que emerge não se remete para o micro e muito menos para o macro. A noção é de um nível meso, uma perspectiva de médio alcance que contém os demais, incorporando o primeiro e projetando o segundo. Por isso, evitando a reificação dos níveis, não há nada além do lugar; nem em cima, embaixo ou do lado, um lugar leva a outro. Todo e tudo se encontram no lugar.” (SPINK, 2001:16)

Assim, compreendemos a importância de identificarmos o lugar da pobreza, onde as pessoas nesta situação moram e quais as regiões que apresentam um histórico de sua permanência. A partir disso, alguns questionamentos emergem, no sentido de sabermos

quem construiu o lugar da pobreza? Por que existe concentração de pessoas em situação de pobreza em algumas regiões e em outras não?

Os números apontam para uma forte concentração nas áreas rurais do país como mostram as pesquisas realizadas pelo IBGE (2005) e IPEA (2007; 2008), sendo predominantes nas regiões Norte e Nordeste. Segundo alguns estudos, a pobreza nestas áreas é provocada pela predominância da atividade econômica da agricultura, que utiliza métodos ultrapassados e pouco produtivos, construindo um ambiente de empobrecimento e subempregos informais. Porém, Draibe (1995) argumenta que a pobreza deixou de ser predominantemente rural, “é hoje tanto urbana quanto rural, numa distribuição bastante equilibrada que, entretanto, incide diferentemente sobre as regiões e os tipos de cidades (...) as maiores incidências verificam-se na zona rural nordestina e nos pequenos municípios”. A autora entende que a pobreza mostra-se socialmente heterogênea, o que sugere a existência de insuficientes indicadores de renda como instrumento para a caracterização das situações de pobreza.

O que se pode verificar a partir das leituras, é que houve um forte investimento público para desenvolver determinadas áreas, que são entendidas como urbanas e pouco ou quase nenhum investimento em outras áreas geográficas, assim compreendidas como rurais. O rural, por algum tempo, foi sinônimo de atraso, caracterizado pela atividade agrícola de subsistência e pela ausência do Estado em prover os serviços básicos, como educação, saúde e saneamento básico. Logo, não precisou de muito esforço, a sua população passou a ser diferente da área urbana e com grandes dificuldades de inserção política, econômica e social.

3.3 Pobreza rural

Começamos com o entendimento de como é realizado o recorte da área rural, para após isso caracterizarmos a situação de pobreza neste espaço geográfico. De acordo com Grossi (2003) os critérios de definição do que são áreas rurais irão influir diretamente na determinação da quantidade de pobres rurais apontada pelas pesquisas. De modo que o

IBGE segue a definição legal de cada município para a enumeração da população urbana e rural do país.

“No Brasil as áreas urbanas são definidas por Lei Municipal: cabe ao executivo e legislativo municipal de cada município brasileiro a definição do seu perímetro urbano. As áreas fora desse perímetro urbano, por exclusão, são as áreas rurais”. (GROSSI, 2003:181)

Segundo Perico (2008:53) a divisão territorial que se faz entre rural e urbano é recorrente nas políticas públicas, sendo que sua aplicação sofreu grandes mudanças no decorrer do tempo. Portanto, são diversos as formas, conceitos e entendimentos utilizados em cada país, porém há um elemento em comum – a necessidade de diferenciar os espaços de baixa densidade demográfica, que apresenta um predomínio de atividades primárias, ligadas à agricultura nos espaços de concentração e continuidade. Grossi (2003:181) explica que até recentemente, o conceito de rural estava ligado à imagem de agrícola, o que ainda persiste em muitos meios acadêmicos. Sendo, rural o espaço onde predominava, de forma quase exclusiva, as atividades agrícolas.

Portanto, a predominância das atividades agrícolas em contraponto às atividades industriais das áreas urbanas era entendida como pouco eficiente em termos de geração de riqueza, e sendo em algumas regiões de predominância do semi-árido uma atividade incerta, pela irregularidade das chuvas, e que agravava ainda mais a situação de pobreza pela perda constante da plantação. De acordo com Vidal (2003:213) o semi-árido tem um contingente humano expressivo, sendo que em 1991 a população era de 17.966.071 habitantes. Este número corresponde a 12,3% da população brasileira. No ano de 2000 a sua população era de 19.338.192 habitantes, representando 11,4 % do total nacional. Nos anos de seca de 1993 e 1998 foram alistados em frentes de trabalho cerca de 2,1 milhões e 1,2 milhão de flagelados, respectivamente.

Algumas características, não generalizáveis, são inerentes à pobreza rural na região Nordeste, como aponta Calsing (1983). De forma que a densidade demográfica familiar é um dos fatores que intensificam a situação de pobreza acrescentando-se a isso o

analfabetismo, a precariedade da saúde, a ausência de saneamento básico, de trabalho formal não agrícola e do planejamento familiar. A mortalidade infantil ainda continua como um grave problema, apesar dos avanços nesta área.

3.3.1 A pobreza rural e a pobreza urbana: algumas diferenças

É importante compreendermos como são definidos os territórios rurais e urbanos, para depois analisarmos a pobreza e suas características, semelhanças e diferenças nestes territórios. De acordo com Perico (2008:53) os formuladores de políticas públicas utilizam a divisão territorial como base para o desenvolvimento rural, criando uma segmentação que fazia sentido para a diferenciação de espaços isolados, de baixa densidade demográfica e os espaços com concentração de toda ordem.

A mudança nas políticas públicas começa a ocorrer com a ascensão do enfoque territorial, que desvirtuou, de certa forma, a utilidade da regionalização e recorte entre rural e urbano. A integralidade que defende a política de territorialização estabelece uniões indissolúveis de gestão das políticas públicas. A articulação de políticas se torna artificial quando se pretende separar o urbano do rural. Isso não implica negar a existência de especialidade em cada um (PERICO, 2008).

Quando se trata da origem dos problemas, Lemos (2008:56) é categórico ao afirmar que os problemas urbanos têm origem no desequilíbrio ou ausência do desenvolvimento rural. Desta forma, o inchamento populacional, a proliferação de favelas e palafitas, o desemprego disfarçado, o subemprego e desemprego são conseqüências da ausência de investimento nas áreas rurais, que não priorizam o seu desenvolvimento forçando as famílias a procurarem novos espaços para viverem. O “descaso com a qualidade de vida das famílias que sobrevivem nas zonas rurais no Brasil força-as a buscarem locais menos ruins para sobreviverem”, provocando o êxodo rural motivado pelas péssimas condições de vida das famílias que residem em áreas rurais.

“Nas zonas rurais brasileiras, sobretudo dos Estados mais pobres, as famílias carentes deparam-se com terras em tamanhos inadequados às necessidades de sustentação das famílias, deficiências generalizadas de serviços essenciais como educação, acesso à água potável, saneamento, moradias, estradas, transporte e, principalmente, com a dificuldade de acesso à segurança alimentar e a renda monetária. No campo, com terra minimamente adequada, na pior das hipóteses, não passam fome, pois produzem a sua segurança alimentar”. (LEMOS, 2008:57)

Com relação ainda à pobreza rural, o autor ressalta as dificuldades de inserção no mercado de trabalho e a exposição à violência de forma mais forte nas mulheres e crianças. Tendo em vista que o processo de migração para os centros urbanos leva essas famílias a vender a sua força de trabalho para conseguirem os recursos que lhes possibilitem adquirir a sua ração diária de sobrevivência. Como não existem postos de trabalho nessas cidades, ou mesmo existindo os postos de trabalho, elas não estarão habilitadas para exercê-los, então engrossam o contingente de trabalhadores desempregados nos centros urbanos (LEMOS, 2008:57).

Com isso, percebemos que no encontro com o diferente, com situações opostas é que se estabelecem ou reafirmam as identidades. Portanto, o reconhecimento da situação de pobreza pode ocorrer com o encontro à situação de riqueza, onde se estabelece a desigualdade, pela inexistência dos requisitos necessários para a inserção, que por sua vez são construídos por grupos sociais. O fato de se perceber em situação de pobreza traz consigo outras descobertas como a limitação de habilidades, a educação de baixa qualidade, os problemas de saúde agravados pela ausência de atendimento e acesso aos demais serviços básicos, acrescentando a isso a recorrente alimentação em quantidade e qualidade insuficientes ao bom desenvolvimento humano.

O encontro das famílias rurais com as famílias urbanas é também o encontro com uma nova cultura que construiu novos significados para as relações. A descoberta dos limites do corpo e a necessidade de sua expansão para garantir a sobrevivência se tornam o grande desafio das famílias. A naturalização da violência, do uso do corpo para gerar renda, exposição das crianças aos riscos de vida, a desintegração familiar, a quebra dos vínculos

de solidariedade são algumas das situações vivenciadas pelas famílias que migram das áreas rurais para áreas urbanas, em busca do sonho da qualidade de vida.

Lemos (2008) ressalta a importância do papel do Estado na promoção de serviços básicos nas áreas rurais, a fim de proporcionar uma situação favorável ao desenvolvimento de atividades produtivas, sejam elas agrícolas ou não agrícolas. Os serviços básicos são necessários para estabelecer um equilíbrio à saúde, a alimentação e é claro para possibilitar o bem estar das famílias. O acesso aos serviços básicos, a condições dignas de trabalho na área rural não mais seriam o fator incentivador de migração para os centros urbanos.

3.4 Alguns recortes

Quando começamos a estudar a pobreza e aprofundar a leitura sobre a temática, surgiram algumas inquietações sobre as confusões conceituais neste campo, daí a motivação para construir alguns recortes. Este recorte metodológico que tem como base a separação dos conceitos visa facilitar a interpretação da pobreza e a compreensão deste trabalho de pesquisa.

3.4.1 Diferença entre pobreza e desigualdade

Com o avanço da pesquisa bibliográfica, percebemos que alguns autores utilizam pobreza e desigualdade como sinônimos. Esta constatação nos preocupou no sentido da leitura e tradução que poderia ser feita de forma equivocada nas políticas públicas. Para tanto, alguns autores já abordam a diferença entre pobreza e desigualdade. Segundo Mendonça (2003:81) “a pobreza seria um estado em que se situaria o indivíduo, com a renda sendo uma variável cuja aquisição dependeria tão somente das qualidades dos próprios indivíduos. A problemática da desigualdade desloca-se para o plano dos diferenciais de atributos ou de capacidades individuais e dos obstáculos à igualdade de oportunidades”.

Já para Balsa (2006:11) as desigualdades no plano sócio-econômico, cultural, político, entre outros, traduzem-se por diferentes modos de produção e de expressão da pobreza e da exclusão. De forma que as desigualdades se manifestam sob a forma de pobreza ou de exclusão social. Por outro lado à dissociação entre as categorias de pobreza e desigualdade, em termos práticos, refletiu-se na primazia da noção de pobreza sobre a categoria desigualdade, o que implicou na quase total ausência da temática da desigualdade como objeto da reflexão teórica da produção acadêmica brasileira da década de 90 (MENDONÇA, 2003)

Balsa (2006:25) ressalta que o enquadramento teórico pode aparecer associado, igualmente, aos valores, interesses e representações do mundo dos atores que estruturam esses contextos e configuram os problemas sociais. De forma que os conceitos são construídos a partir de elementos do campo de estudo e os recortes da observação empírica e teórica. Com isso, percebemos que alguns autores trabalham pobreza e desigualdade como categorias distintas, compreendendo suas diferenças e impactos práticos, principalmente quando os conceitos recebem uma tradução das políticas públicas.

3.4.2 Pobreza como estado, situação

Este trabalho de pesquisa entende a pobreza como uma situação passível de superação, trazendo para a análise a plena possibilidade de mobilidade social pelas políticas públicas e ações da sociedade civil. Nesta linha a Organização das Nações Unidas apresenta no seu relatório que “ser pobre não se trata de uma situação absolutamente estática, tampouco reflete uma característica inata de parte da população de um país” (*HUMAN DEVELOPMENT REPORT*, 1997).

Desta maneira Lemos (2008:76) afirma que precisamos desmistificar o ‘ciclo vicioso da pobreza’, que é arraigado pela rápida, a rasa e a naturalizada reflexão sobre a pobreza - o pobre é pobre por que é pobre. Simples assim!

“Um homem pobre não tem o bastante para comer, sendo subalimentado, sua saúde é fraca, sendo fisicamente fraco, sua capacidade de trabalho é restrita, o que significa que ele é pobre, o que, por sua vez, quer dizer que não tem o bastante para comer, e assim por diante”. (NURKSE, 1957:7 *apud* LEMOS, 2008:76)

Portanto, se percebe que existem vários autores trabalhando com o entendimento que existem ‘estados’ de pobreza, que infelizmente sofrem um processo de cristalização e ofuscam as políticas no sentido de não ultrapassarem alguns pontos que podem atingir a sua causa e não somente o alívio daqueles que sofrem com a situação de pobreza.

3.5 Pobreza: categorias de análise

Como analisa Codes (2008) a pobreza é um assunto bastante discutido, porém apresenta vários dissensos na sua interpretação, sendo necessário identificar as variáveis que podem influenciar no seu entendimento.

“No entanto, apesar da atualidade e da internacionalização da preocupação com o fenômeno, a discussão sobre pobreza ainda é foco de controvérsias, não existindo um consenso acerca do entendimento da questão no meio das análises e das investigações científicas. (...) Além disso, por ser um assunto que interessa a diferentes atores, como governos, agências multilaterais e grupos da sociedade civil, os debates sobre o tema são imbuídos de interesses políticos e entraves ideológicos, assim como da confusão técnica criada pelas escolhas dos pontos de corte de renda em diferentes países em todo o mundo.” (CODES, 2008:9)

Para Spink (2001) foi construída e cristalizada a idéia de pobreza no imaginário das pessoas somente como a ausência de renda, sendo este o ponto de partida das pesquisas, estudos e políticas públicas orientadas para o combate à pobreza.

“Algumas correntes de pensamento, ainda presentes no imaginário social, continuam a examinar a pobreza exclusivamente sob a ótica monetária e centrada no indivíduo. Outras abordam o problema exclusivamente no terreno da política macroeconômica. Ambas esquecem os múltiplos mecanismos sociais e administrativos que contribuem para a geração da desigualdade e da exclusão.” (SPINK, 2001:13)

Em meio às várias formas de interpretação da pobreza Ziccardi (2003:149) aponta que é um “fenômeno produzido pela interação de uma pluralidade de processos ou fatores elementares que afetam os indivíduos e grupos humanos, impedindo a ascensão a um nível de qualidade de vida descente, sendo possível a participação plena, segundo sua própria capacidade, nos processos de desenvolvimento”. O autor apresenta um conceito com vários elementos e parte do entendimento que pobreza é um fenômeno. Por isso, na revisão da literatura sobre a temática da pobreza, percebemos que existem várias formas de entender, expressar e articular argumentos.

Neste cenário de diversidade de conceitos e interpretações torna-se necessário criar categorias de análise para facilitar a compreensão e identificar os principais argumentos que gravitam em torno da pobreza. Neste sentido, construímos três abordagens que categorizam a pobreza a partir da renda, da liberdade e acesso aos serviços básicos e da cidadania.

3.5.1 Abordagem a partir da renda

Pobreza pode ser entendida como a ausência de recursos financeiros suficientes para adquirir o mínimo necessário para a sobrevivência, como alimentos e vestimenta. Porém, o Banco Mundial (2007) considera como pobres as pessoas que dispõem de dois dólares por dia e indigentes pessoas com menos de um dólar por dia para consumir com itens indispensáveis a sua sobrevivência. No sentido de facilitar a identificação teórica das pessoas em situação de pobreza, foi criada uma linha divisória entre pobres e indigentes que toma como base a renda. Vale lembrar que esta abordagem não inclui na análise o valor da cesta básica local e as possíveis alterações regionais entre outras variáveis.

Na última pesquisa divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2008:4) foi demonstrado a diminuição da pobreza nas regiões metropolitanas pesquisadas¹, sendo que a pesquisa entende como pessoas em situação de pobreza todos com renda *per*

¹ Regiões metropolitanas de Salvador, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo.

capita igual ou inferior a meio salário mínimo (R\$ 207,50)² e indigentes são as pessoas com renda *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo (R\$ 103,75). Com isso, a pesquisa conclui que “o crescimento produtivo do país veio acompanhado de uma melhora na renda das famílias em todas as faixas, implicando numa queda no número de pobres no país (...)” (IPEA, 2008:2).

No esforço de compreensão e operacionalização do conceito, Rocha (2003) entende que a pobreza pode ser definida de forma genérica como a situação nas quais as necessidades não são atendidas de forma adequada. Sendo dividida em pobreza absoluta e pobreza relativa. Conforme Rocha (2003) e Banco Mundial (1996, 2003, 2007) a pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, o não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital e a pobreza relativa é ausência de condições adequadas para ter uma vida digna, ou seja, é a limitação da liberdade, que se figura pelas necessidades não atendidas.

Ainda Rocha (2003) e Salama *et al* (1997) o conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedade onde o mínimo vital já é garantido a todos. Este recorte que identifica quem é pobre desconsidera a existência de desigualdades regionais, culturais e políticas, tornando-se pouco explicativo, limitando o entendimento da pobreza à ausência de renda.

A desigualdade de renda foi tema de artigos dos funcionários do Banco Mundial. Sendo que Adler (1974) escreve sobre a pobreza rural e urbana na perspectiva das desigualdades de renda, propondo algumas mudanças nas políticas públicas e criticando as políticas desenvolvimentistas que focam no crescimento do produto nacional sem pensar no bem estar dos pobres. Além disso, o autor critica a idéia que o crescimento econômico diminui a pobreza, tendo em vista que quanto mais o país se desenvolve economicamente maior é a

² Base de cálculo salário mínimo vigente em 2008.

renda dos mais ricos, surtindo pouco impacto na renda dos mais pobres, aumentando, deste modo, as desigualdades.

“(…) 20 a 40 por cento dos mais bem aquinhoados da população são principalmente os que recebem os benefícios do desenvolvimento econômico, e 20 por cento dos mais pobres (talvez a percentagem seja ainda maior) não participam do processo de desenvolvimento econômico. Este estado de coisas choca-se, em contraste vivo, com os objetivos fundamentais do desenvolvimento econômico – a diminuição da pobreza e da miséria humana”. (ADLER, 1974:2)

Ainda Adler (1974) reflete sobre as formas de diminuir as desigualdades, apontando três grandes áreas de intervenção, sendo a educação, a geração de emprego e o desenvolvimento rural. A educação é analisada do ponto de vista do investimento, sendo desigual por área urbana e rural. O autor analisa que as políticas de educação não foram priorizadas nas áreas rurais e na área urbana o foco foi à educação profissionalizante, tendo em vista a demanda industrial. Com relação ao emprego é influenciado pela baixa escolaridade, baixo crescimento industrial e pelo crescente ritmo demográfico, sendo presente nas famílias de renda menor, ou seja, nos pobres. Segundo o autor, os dados sobre distribuição de renda não conseguem captar as diferenças da pobreza rural e urbana, pois não analisam do ponto de vista do acesso aos serviços públicos. Assim, o pobre urbano é menos pobre, comparando-se ao pobre rural, pois tem acesso aos serviços públicos, tais como educação, saúde, água, energia elétrica. Adler alerta para as influências políticas nas ações de que visam diminuir as desigualdades de renda.

“Cumpre não esquecer que a estrutura de distribuição de renda está, desde logo, jungida a estrutura social, que por sua vez determina a estrutura do poder político. Qualquer tentativa de introduzir mudanças na distribuição de renda, mesmo nos países que se reconhece largamente a necessidade de realizar reformas para alcançar maior justiça social, está condenada a tropeçar nos interesses de grupos econômicos e politicamente poderosos”. (ADLER, 1974:3)

Polanyi (2000) quando aborda a origem das grandes transformações cita o surgimento da pobreza e suas causas, principalmente a partir da lei de *Speenhamland*. Esta lei foi criada em 1795 com o objetivo de obrigar as municipalidades a garantir a todos uma renda mínima necessária para garantir o ‘direito de viver’ independente se esta pessoa trabalhasse ou não.

“(...) sobre isso, é necessário falar das ciladas do sistema de mercado, que são três: 1ª – A *Speenhamland* (1795-1834) antecedeu a economia de mercado. Se destinou a impedir a proletarização do homem comum, ou pelo menos diminuir seu ritmo, o que apenas aumentou a pauperização das massas. 2ª – A *Poor Law Reform* (década que seguiu 1834), acabou com essa obstrução do mercado de trabalho; foi abolido o direito de viver, que acabou sendo mais um ato impiedoso da reforma social moderna. 3ª – os efeitos deletérios de um mercado de trabalho competitivo após 1834 até o reconhecimento dos sindicatos, nos anos de 1870: este foi incomparavelmente mais profundo. Se a *Speenhamland* impediria a emergência de uma classe trabalhadora, agora os trabalhadores pobres estavam sendo formados nessa classe pela pressão de um mecanismo insensível. (...) um mercado competitivo só foi estabelecido na Inglaterra após 1834; assim não se pode dizer que o capitalismo industrial, como sistema social, tenha existido antes desta data.(...) O estudo de *Speenhamland* é o estudo do nascimento da civilização do século XIX, sabendo também que o pauperismo (extrema pobreza, pobreza em abundância), a economia política e a descoberta da sociedade estavam estreitamente interligados. (POLANYI, 2000:104-106)

De acordo com Polanyi, após avaliação dos resultados da lei foi percebido que ela surtiu pouco efeito, recebendo muitas críticas, sendo com isso abolida. Desta forma, a visão liberal predominou ditando as regras do crescimento econômico a partir da ‘desproteção’ trabalhista, acelerando o processo de pauperização das ‘massas’.

3.5.2 Abordagem a partir da liberdade e acesso aos serviços básicos

Sen (1992, 2000) concebe a pobreza como a ausência de liberdade para manifestar-se politicamente, decidir sobre quem será o governante, candidatar-se a cargos públicos, participar de debates sobre os problemas de sua comunidade. Para Sen, essa privação política causa danos ao pleno exercício da cidadania e a construção de uma consciência crítica. Neste mesmo caminho, Abranches *et al* (1998) entende a pobreza como destituição, marginalidade, inoperância e desproteção; destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem estar.

“Pobreza diz respeito à destituição de meios de subsistência satisfatória e tem como parâmetro estruturador, intrínseco a sua lógica de formação a privação absoluta. Esta define-se pela carência extremada de quaisquer meios para satisfação das necessidades primárias ligadas a sobrevivência física e a sanidade da pessoa e dos familiares a ela dependentes. Mesmo nas formulações mais

liberais, há o reconhecimento de que as necessidades ditas “básicas” não podem se resumir apenas àquelas ligadas à pura sobrevivência física. Deve incluir necessariamente, a persistência física em condições tais que as necessidades biológicas sejam satisfeitas em grau adequado à prevenção de seqüelas derivadas de má alimentação, garanta-se a salubridade do meio ambiente, abrigo adequado, ações de saúde preventiva e assistência médica”. (ABRANCHES, 1998:17-18)

O PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento desenvolveu um índice chamado IPH – Índice de Pobreza Humana. Este índice representa uma importante mudança na forma de mensurar a pobreza, influenciados pelas contribuições dos estudos de Amartya Sen.

Sen (2000) entende que a qualidade de vida não pode ser medida pela posse de um conjunto de bens nem pela sua utilidade, mas sim pela capacidade dos indivíduos em usar esses bens para alcançar satisfação ou felicidade. De acordo com Castañeda (1990) e Cepal (2003) medir a pobreza de maneira multifacetada representou, de certa forma, uma ruptura com índices que têm na sua insuficiência de renda seu único critério para estabelecer qual é e quem está abaixo da linha da pobreza. Esta análise, centrada nos níveis de renda, desconsidera as peculiaridades regionais, padronizando a pobreza, deixando de captar a essência, seus impactos e causas. Salama *et al* (1997) traça no seu estudo uma diferenciação entre pobreza e empobrecimento, entendendo pobreza como uma condição social de reprodução do indivíduo, enquanto empobrecimento é a condição em que vive este indivíduo.

A pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da idéia sensata de que a renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. (SEN, 2000:109) e Ugá (2004) desenvolve um novo olhar sobre a pobreza que deve ser encarada pela idéia de privação de capacidades básicas de realizar (ou seja, de cada um alcançar os seus objetivos de vida) e não como uma carência de determinadas necessidades.

Um dos conceitos trabalhados por Salama *et al* (1997) para mensurar a pobreza é o NBNS – Necessidades Básicas não Satisfeitas - desenvolvido a partir das idéias de Amartya Sen. Este método identifica como pobre aquele indivíduo que não tem acesso a água, esgoto, eletricidade, o *habitat*, educação infantil, assistência escolar aos menores, tempo disponível, e disponibilidade de mobiliário no lar. Segundo o autor, o acesso à alimentação não foi incluído por que parte do princípio de que as variáveis acima conseguem definir quem tem ou não condições de se alimentar.

Por esta razão, é importante enfatizar as variáveis que influenciam no acesso das pessoas em situação de pobreza aos serviços básicos e as que limitam a sua capacidade.

“Desvantagens como a idade, incapacidade ou doença reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda. Mas, também tornam mais difícil converter renda em capacidade, já que uma pessoa mais velha, mais incapacitada ou mais gravemente enferma pode necessitar de mais renda (para assistência, prótese, tratamento) para obter os mesmos funcionamentos (mesmo quando essa realização é de algum modo possível). (...) essa pode ser uma preocupação crucial na avaliação da ação pública de assistência aos idosos e outros grupos com dificuldade de conversão adicionais à baixa renda”. (SEN, 2000:111)

Para o Padre Ávila (1981) a pobreza é um estado habitual de privação de bens supérfluos, carência de bens necessários à condição e desempenho social e estrita suficiência dos bens necessários à subsistência. A indigência é um estado habitual de privação de bens supérfluos e dos bens necessários à condição social e de insuficiência dos bens necessários à vida. Deste modo, dada a estrutura social brasileira o pobre é pobre porque nasce pobre.

Calsing (1983) analisa a pobreza nas décadas de 70 e 80 no Brasil e traça um perfil da pessoas em situação de pobreza, afirmando que a pobreza se concentra nas áreas rurais, onde as famílias são maiores comparando com as famílias urbanas. Sendo que as crianças estão mais expostas a riscos de saúde, portanto aumentando a chances de não sobreviver nos primeiros anos de vida. A ausência de saneamento básico, dificuldade das famílias em acessar postos de saúde são as principais causas da baixa expectativa de vida. O autor ainda trata das condições habitacionais adequadas, como a existência de abastecimento d'água, rede sanitária, densidade residencial, tipos de construção da residência e eletricidade são entendidos como adequadas a uma vida digna. Porém, estas condições não são acessíveis

na sua completude nas áreas rurais. Possivelmente a dificuldade das famílias não seja o acesso, mas a oferta pelo Estado destes serviços garantidos na Constituição de 1988. Com isso, a pobreza é entendida, na pesquisa realizada pelo autor, como uma repressão do acesso às vantagens sociais, isto é, aos bens e serviços produzidos; um insatisfatório atendimento das necessidades básicas, impedindo as pessoas de integrarem-se plenamente ao processo de desenvolvimento de acordo com a sua condição humana, de crescente necessidade de consumo e de necessidade de mobilidade social.

Conforme Ahluwalia (1975) os fatores que perpetuam as desigualdades estão todos relacionados com a disponibilidade de capital físico nos grupos de pobreza. Igualmente importante do ponto de vista da distribuição é a limitada disponibilidade de capital humano. As muitas desvantagens econômicas do pobre se refletem também na ausência de escolaridade.

Para Salles e Tuirán (2003) a pobreza se refere à insuficiência de renda (dinheiro ou bens) e de riqueza em geral. Esta situação pode ser visualizada como um forte determinante dos outros conjuntos mas, ao mesmo tempo, como sua consequência.

Os autores continuam: “considera-se que uma pessoa é pobre se suas circunstâncias materiais e os contextos políticos em que vive a impedem de desenvolver certas capacidades essenciais que lhe permitam ser membro de uma comunidade social, econômica e política. Ser pobre, portanto, significa não somente carecer das condições mínimas de vida, mas sobretudo, carecer de recursos indispensáveis para exercer os direitos elementares e constitutivos da cidadania social”.

Para Mendonça (2003) a metodologia de montagem da linha de pobreza leva em consideração a normatização de uma cesta de alimentos considerada adequada ao atendimento dos requerimentos nutricionais mínimos à sobrevivência, com gastos não-alimentares sendo a partir daí estimados. Com relação aos serviços básicos, entendidos como coletivos, a metodologia segue com a seleção de variáveis com componentes fixados com padrões mínimos, que fica a critério de quem as constrói. Desta forma, são

considerados satisfatórios à medida que os patamares mínimos são arbitrados como suficientes á sobrevivência fossem atendidos.

3.5.3 Abordagem a partir da cidadania

A constituição de 1988 acenava, com a promessa de colocar o enfrentamento da pobreza no centro mesmo das políticas governamentais e de retirar, portanto, os programas sociais dessa espécie de limbo em que foram, desde sempre, confinados – fora do debate político e da deliberação política, aquém da representação política e dos procedimentos legislativos já que submersos nessa obscura trama construída pelas organizações caritativas e filantrópicas (TELLES, 2001:145). Para a autora, esse é o ‘universo da pobreza’, não porque toda essa população viva sempre e necessariamente em condições de pauperização e miséria, mas porque é o avesso do ‘mundo do trabalho’, no qual vigoram as regras formais do contrato de trabalho, os direitos a ele indexados e as proteções garantidas pelo Estado contra o risco do trabalho e da vida. Neste sentido, as políticas de combate a pobreza apresentam-se de forma fragmentada e descontínua, ofertando serviços que ‘não produzem direitos e não são judicialmente reclamáveis’.

Nesta linha, Lima (2003:51) aponta que “a existência de um certo grau de deterioração social impede que os direitos políticos sejam exercidos e que as benfeitorias da democracia política sejam gozadas por todos os cidadãos”. Isso implica na atrofia da luta pela expansão dos direitos, bem como compromete o exercício da plena democracia.

O que se percebe é uma mudança das pessoas em situação de pobreza em enfrentar as dificuldades e desconstruir a imagem de ‘pobre coitado’ que necessita de esmola social. De acordo com Telles a organização social e entendimento dos seus direitos muda a postura de participação.

“Moradores pobres das periferias das cidades, mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos e aposentados vêm se mobilizando e se organizando, transformando-se, por isso mesmo, sujeitos políticos que se pronunciam sobre as questões que lhes dizem respeito, exigem a partilha na deliberação de políticas

que afetam suas vidas e, por isso mesmo, dissolvem a figura do pobre carente e desprotegido, como sempre foram vistos pela sociedade, para se imporem como cidadãos que exigem direitos”. (TELLES, 2001:149)

Já para SCALON (2003) o conceito de pobreza extrapola a limitação de renda e deve ser entendido de forma mais complexa e abrangente, como a privação de capacidades básicas que conduz a vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e a violência, enfim a exclusão de direitos básicos e de bem-estar.

“Esta relação entre desigualdade e pobreza no Brasil se dá, basicamente, porque a renda das pessoas resulta da capacidade de mobilização dos ativos que eles possuem. No Brasil, a propriedade dos ativos valiosos, tais como capital físico, terra, educação e ativos financeiros – é historicamente muito concentrada. Os pobres no Brasil trabalham, mas em função de sua destituição de ativos valiosos não conseguem converter seus esforços em renda suficiente para alçá-los acima da linha da pobreza, garantindo, dessa forma, condições de vida mais favoráveis”. (SCALON, 2003:7)

De acordo com Abranches (1998) a sociedade brasileira é marcada por fortes tensões não distributivas, determinadas pelo perfil de alocação de recursos de distribuição de renda. Este, se caracteriza pela ausência quase absoluta de critérios de justiça, por sua regressividade e pela interferência, em todas as esferas distributivas e redistributivas, de sólida estrutura de privilégios, política e socialmente cristalizada. Por esta razão, também não é surpresa em ver que no Brasil, de maneira crescente, descreve-se a pobreza no contexto da cidadania, que para Marshall (1967) e Tenório (2007) compreende três dimensões: civil, política e social.

“O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. (...) por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. (...) o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967:63-64)

Estas dimensões foram foco do trabalho de Friedmann (1992) que analisou as necessidades básicas das pessoas em situação de pobreza, a importância do fortalecimento das comunidades (capital social) e o papel do Estado no desenvolvimento de políticas e planos

que alterem a situação de pobreza. Como necessidades básicas Friedmann compreende em três dimensões: fisiológicas, acesso aos serviços e participação social. As necessidades fisiológicas incluem como o mínimo necessário para uma família a alimentação, a vestimenta, entre outros. Acesso aos serviços de água tratada, saneamento básico, energia elétrica, transporte público, saúde e educação. A participação social é o envolvimento nas decisões que afetam a sua comunidade, o seu lugar; é a liberdade de associação à grupos de interesse. (FIDA, 1993) E em termos do papel do Estado, ele tem o poder de garantir a igualdade dos direitos e o seu pleno exercício, tendo em vista, que é uma garantia constitucional. Deste modo, as políticas públicas têm o papel de diminuir as desigualdades, orientando a sua ação para a promoção da cidadania, seja ela em área urbana ou rural (Carvalho, 1997).

Yunus (2007) cita que quando geramos oportunidades para as pessoas elas conseguem por si só saírem da miséria. Yunus continua o seu argumento identificando quem são as pessoas que geralmente estão em situação de pobreza, “se é pobre geralmente é analfabeto”, se é analfabeto geralmente é negro. Quando se trata de gênero, é na mulher que recai os altos índices de analfabetismo e pobreza.

Schwartzman (2007) aborda que na percepção da população, os direitos sociais lhe são devidos, independentemente da existência ou não de recursos e condições adequadas para satisfazê-los. Com isso o entendimento da superação das desigualdades é visto como a expansão dos direitos ou mesmo a incorporação de lutas por novos direitos.

3.6 A preocupação com o social associado a ações de combate à pobreza

Para o entendimento aprofundado das questões acima levantadas, é importante sabermos o que é o ‘social’, sua construção em termos de idéias e a formulação de políticas públicas neste campo. Desta forma, o social em termos conceituais pode ser entendido como um conjunto de instituições estatais e paraestatais responsáveis pelas políticas de assistência e previdência social. Com isso, as contribuições sociais, as transferências e distribuição de

bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços públicos que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre cidadãos e o Estado (IVO, 2003:8).

A idéia de ‘social’ foi uma construção da modernidade, que teve sua estruturação no campo do trabalho. Com isso, o processo de negociação de trabalhadores organizados, a formação de sindicatos, a própria construção dos movimentos sociais foram no sentido de defender e criar direitos e negociar políticas sociais.

De acordo com Raichelis (2006:15) “Desse longínquo contexto histórico até os nossos dias, a *questão social* não desapareceu nem foi equacionada, mas certamente foi assumindo diferentes configurações e manifestações relacionadas à história particular de cada sociedade nacional, de suas instituições, de sua cultura. É importante observar que foram as lutas sociais que transformaram a *questão social* em uma questão política e pública, transitando do domínio privado das relações entre capital e trabalho para a esfera pública, exigindo a intervenção do Estado no reconhecimento de novos sujeitos sociais como portadores de direitos e deveres, e na viabilização do acesso a bens e serviços públicos pelas políticas sociais”.

Com isso, o social entra na pauta das políticas públicas, sendo o seu entendimento, em muitos casos, desvirtuado e carregado de preconceito e estigmas. Em alguns momentos, no Brasil, estas políticas chegaram a ser chamada de ‘políticas para pobres’. Se percebe de forma evidente o equívoco, tendo em vista que o cunho social, políticas sócias são em sua maioria universalistas e não focalizada necessariamente nas pessoas em situação de pobreza.

3.7 Qualificação dos pobres e construção de estereótipo

Aqui ressaltamos e chamamos a atenção para a criação das figuras dos bons e maus pobres, incorporadas, inclusive, pelas políticas públicas. De acordo com Oliveira (1996:10) nos

anos 80 foram cunhados nos jornais alguns termos que foram disseminados e cristalizados no cotidiano e imaginário popular. Com isso expressões como “*ghetto, underclass, homeless*” evocando os pobres e associando-os a comportamentos desviantes, uso de drogas, fracasso escolar, prostituição, banditismo e criminalidade”.

Para tanto, as políticas de enfrentamento da pobreza se viabilizam acompanhada pelos dispositivos gerais da participação política e descentralização das políticas públicas e se realiza através da focalização das ações, de um processo de diferenciação interna entre os aptos e não aptos, entendidos como bons e maus pobres a serem beneficiados pelas políticas públicas. (IVO, 2003:14)

Ainda segundo Ivo (2003), esta lógica orienta as políticas públicas a desenvolverem ações que visam evitar a violência, o conflito dos maus pobres e de outro lado operacionalizar ações que estimulem indivíduos ou grupos que apresentem condições de integração e de auto-sustentabilidade. Com isso, as políticas públicas orientadas para o combate à pobreza dividem as pessoas em situação de pobreza em capazes e incapazes de exercerem a cidadania, atribuindo como característica básica a capacidade do cidadão ou de grupos tornarem-se consumidores de bens e serviços, participarem ativamente do mercado. Para isso, estes cidadãos precisam ter renda, capacidade de produzir e comercializar – neste cenário ou para criar o cenário favorável o Estado se insere com programas e projetos de combate a pobreza, “sobretudo os governos locais passam a se constituir em gestores da pobreza” (IVO, 2003:8).

Nesta linha Balsa (2006:25) explica que o pobre pode aparecer representado como marginal, dependente, explorado ou desafiado nas várias interpretações construídas sobre pessoas em situação de pobreza.

A construção de sentidos nas políticas públicas é um fator preponderante para alterar a interpretação e desconstruir as imagens equivocadas sobre as pessoas em situação de pobreza. Deste modo, este capítulo tentou abordar os vários conceitos de pobreza, buscando construir abordagens de análises, de modo a condensar os argumentos. Em face da

complexidade deste campo não é surpresa descobrir que versões diferentes de pobreza influenciam de maneira diferente as políticas. Por outro lado, as políticas são também um espaço onde estas influências podem ser discutidas e confrontadas, por que ao influenciar são também influenciadas. No capítulo a seguir continuará a discussão da interpretação da pobreza de forma associada às políticas públicas.

4. POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS: a construção do diálogo

Há diferentes maneiras de ser pobre e outras tantas de viver a pobreza.
(Salles e Tuirán, 2003:71)

4. POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS: a construção do diálogo

Neste capítulo pretendemos discutir os conceitos de políticas públicas, sua formulação e implementação. Entendendo que as políticas públicas de combate à pobreza passam por processos de lutas e conflitos para ascenderem à agenda governamental, iremos abordar as ferramentas de coalizões advocatórias e a formação da agenda. Neste sentido, sistematizaremos o funcionamento das políticas públicas e os modelos desenvolvidos para facilitar o seu desenho e operacionalização.

4.1 O papel do Estado

Segundo Moniz (1998) o Estado brasileiro é de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e na organização político-democrática e na garantia da efetivação dos direitos e liberdades fundamentais. Deste modo, o fundamento se encontra em razões geográficas, econômicas, sociais, culturais e históricas, e ainda em autarquias locais, pessoas coletivas territoriais, com órgãos representativos, para a execução de interesses próprios das populações.

Já na visão de Poulantzas (1977), o Estado é o lugar no qual se reflete o índice de dominância e de determinação que caracteriza uma formação, um dos seus estágios ou uma de suas fases. Por isso, aparece como o lugar que permite a decifração da unidade e articulação das estruturas de uma formação. O'Donnel (1986) acrescenta uma nova variável ao conceito de Estado, inserindo a sociedade civil como objeto e lugar de análise e compreensão. Deste modo, o autor afirma que o Estado deve ser entendido na e desde a sociedade civil, mesmo que suas objetivações institucionais apareçam, e assim se costumem proclamar, como colocadas acima da própria sociedade civil. O Estado é ultimamente coerção, mas normalmente também é consenso, que engloba e vela pela coerção.

O Estado, por sua vez, tem a função da Administração Pública, que está prevista na constituição. Moniz (1998) afirma que a administração pública visa a estimular o interesse público no respeito dos cidadãos e deve organizar-se de modo a evitar a burocratização; a aproximar-se das populações por meio de adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa e a assegurar a efetiva participação dos cidadãos – ressalta o autor – a participação do cidadão na efetiva gestão do Estado.

É possível observar, que o contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico, com um ambiente propício à interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais como aponta Saravia (2006). Segundo Bresser-Pereira, o Estado é monopólio, tendo em vista, que não aceita competição para a implementação das políticas públicas. Porém, hoje já se observa com mais frequência à existência de outros atores que buscam intervir, influenciar e apontar políticas públicas para o Estado, utilizando mecanismos de negociação, pressão e articulação institucional como veremos mais adiante.

Moniz (1998) descreve o que ele entende como função do Estado, apresentando como principal função à defesa da democracia, sendo o Governo voltado para o cidadão e para as práticas de cidadania.

“É função do Estado: garantir a independência nacional; garantir os direitos e liberdades fundamentais; defender a democracia e incentivar a participação democrática dos cidadãos; promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo (...) bem como a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais; proteger o patrimônio cultural, defender o ambiente”. (MONIZ, 1998:304)

Outras abordagens sobre o Estado não o vêem como ator, mas como um espaço ou representação, ou ainda como o resultado de uma luta de classes, como afirma Bresser-Pereira (2007) “o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da Nação” e como atividades exclusivas do Estado podemos distinguir o núcleo estratégico, no qual as políticas públicas são definidas e as agências descentralizadas que executam as políticas públicas que pressupõe o uso do poder do Estado. De acordo com

o autor, no núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, no nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros do Estado, pelos parlamentares, pelos magistrados (tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal) e pelos procuradores do Ministério Público. Nos níveis Estadual e Municipal, existem os correspondentes núcleos estratégicos.

Portanto, o Estado é poder, estratégia, ética, técnica e serviço - teoricamente, todos em ação simultânea. Sendo, que suas dimensões nucleares são o poder e o serviço, e como instrumento de ação a estratégia, a ética e a técnica, como ressalta Moniz (1998).

Porém, a forma de implementação das políticas públicas sofre variações de acordo com as formas de governo, que podem incluir ou não a participação do povo neste processo, ou simplesmente alterar o público-alvo e a metodologia de funcionamento de uma política, impactando nos resultados finais. Nesta perspectiva, se acentua a importância de entender as mudanças políticas e sua influência na Gestão Pública.

Portanto, pode-se dizer que forma de governo é um conceito que se refere à maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados. Na forma de governo democrático o poder está no povo e pressupõe o livre e completo desenvolvimento das faculdades humanas. Porém, Carnoy (1990) alerta para a massificação que gera as conformidades generalizadas, que por sua vez, provoca a decadência da individualidade, e esta, particularmente a responsabilidade individual, que é fundamental para a tomada de decisões democráticas.

“(…) na raiz da adesão a democracia persiste um componente irreduzível à idéia de ‘satisfação de interesses’, que problematiza e desestabiliza não o segundo, mas o primeiro termo. A racionalidade do ator democrático extrapola, pois a dimensão instrumental na medida que se aplica a garantir que sua pauta de expectativas (interesses) não se feche, que a idéia de satisfação não seja preenchida substantivamente, mas possa, ao contrário, se constituir em uma atividade (política) permanente por mais satisfação”. (CARVALHO, 2002:318)

O processo democrático atribui, de forma universal, direitos políticos e obrigações a indivíduos presumidamente autônomos e dotados de suficiente razoabilidade para que tomem decisões e arquem com responsabilidades.

“O indivíduo assim concebido é, por definição, o personagem democrático – o agente. E a sua condição não é uma escolha (...) ao nascer (...) os indivíduos estão imersos em uma trama de direitos e obrigações determinadas e respaldados pelo sistema jurídico do Estado-Território onde vivem”. (O’DONNEL, 1999:598 *apud* CARVALHO, 2002:311)

Fica claro, nesta sessão, o poder do Estado, porém limitado pela sociedade organizada que orienta e influencia na tomada de decisões e na formulação e implementação de políticas públicas. Sendo, o regime democrático favorável a esta prática participativa, percebemos que contribui significativamente para a sustentabilidade dos programas governamentais. A variável participação imprime uma nova postura ao governo, diminuindo a possibilidade de práticas clientelistas e patrimonialistas.

4.2 Políticas Públicas e Pobreza

Para Mendonça (2003) um aspecto fundamental na explicação recente da pobreza no Brasil é a sua autonomização como objeto de análise, implicando um progressivo afastamento da reflexão acerca da problemática da ausência de postos de trabalho e conseqüente aumento do desemprego. De acordo com autor, este afastamento provocou um deslocamento da abordagem da pobreza da esfera da produção para a esfera da distribuição de renda e do consumo. Esta ação provoca o que o autor chama de ‘quase anacronismo’, tendo em vista o aumento de estudos e criação de indicadores e formas de mensuração da pobreza, enquanto o campo de política pública desenvolve ações para a geração de emprego e renda.

Guimarães (2003:99) enfatiza que, “longe de serem neutros, os indicadores de pobreza, eles refletem, na escolha dos critérios e dos patamares, a definição dada à pobreza, o julgamento de valor projetado sobre ela e sobre os pobres”. Bem como, ainda fazem uso do quadro filosófico, ético e ideológico no qual a operação se inscreve e, forçosamente, a organização, a instituição, o interventor ou outros prescritores que executam o projeto.

De acordo com Jannuzzi e Ferreira (2003:220) a inclusão de quesitos sobre o acesso a programas sociais de combate à pobreza e de benefícios indiretos do trabalho e rendas não-monetárias justificava-se, no passado, pela importância dos mesmos para análises mais precisas de comportamento da renda e pobreza e da efetividade das políticas. Algumas das políticas públicas adotadas podem implicar transferências não-monetárias, tais como a distribuição de cestas básicas, a merenda escolar, o vale-transporte para desempregados, que não figurariam nas estatísticas convencionais de renda familiar.

4.2.1 Conceito de Políticas Públicas

Temos uma vasta literatura que trata de políticas públicas, conceituando-as de diversas formas. Saravia (2006) e Souza (2006) conceituam políticas públicas como um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar esta realidade. E no entendimento mais operacional, poderíamos dizer que política pública é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social. Utilizando para isso, a definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Saravia (2006) caracteriza uma política pública de acordo com as definições do dicionário de ciência política e aponta como principais componentes:

“(...) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal, legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social”. (SARAVIA, 2006:31)

Conforme Scalón (2003:3) políticas públicas são construídas na interação entre interesses, valores e normas que constituem, em última instância, a prática social ou política.

A formulação de políticas públicas pode ser entendida ainda sob vários aspectos e pela diferenciação sugerida por Kingdon entre questão e problema que orienta na seleção da política pública que será formulada.

“Uma questão é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Este tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles percebem e as interpretam e, mais importante, da forma como elas são definidas como problema.” (KINGDON, 2003:8)

Já para Couto (2005:96) a política pública é um produto que sofre condicionamentos, como explica a seguir.

“(…) políticas públicas concerne ao produto da atividade política no âmbito de um determinado Estado. É política pública tudo aquilo que o Estado gera como um resultado do seu funcionamento ordinário. Podemos dizer, por isto, que a produção de políticas públicas é condicionada tanto pela política competitiva, como pela política constitucional, sendo que esta define duas coisas. Primeiramente, o parâmetro possível no âmbito do qual a competição política pode se desenvolver. Em segundo lugar, os conteúdos legítimos das políticas públicas concretizadas como um desfecho do jogo político – determinando os programas de ação governamental iniciados, interrompidos, alterados ou que têm prosseguimento”. (COUTO, 2005:96)

Vários são os conceitos sobre políticas públicas, que em síntese é tudo que o governo faz ou deixa de fazer em um determinado espaço, elegendo grupos ou áreas prioritárias para se tornarem beneficiárias.

4.2.2 Processo de construção das políticas públicas

Hill (2006) escreve sobre o surgimento da discussão da implementação das políticas públicas, que teve início nos anos 70 nos Estados Unidos e final década de 70 na Europa. Os estudiosos desta época, segundo o autor, centraram seus estudos no que eles chamaram

de elo perdido, ou seja, a área que está entre a formulação de políticas públicas e a avaliação dos resultados dessas políticas – a implementação.

O aparecimento de estudos sobre a implementação, portanto, representa um grande avanço na análise de políticas, ao mesmo tempo demonstra as limitações intelectuais para a análise dos processos ou estágios políticos como alerta Hill (2006). A distinção entre formulação e implementação de políticas tem levado a uma ênfase exagerada sobre a diferença entre os dois processos.

“A tendência tem sido de tratar as políticas como entidades claras, indiscutidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isso tem gerado problemas metodológicos e também problemas acerca do grau em que as preocupações práticas da implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com a perspectiva de alguns atores a respeito do que deveria ocorrer”. (HILL, 2006:62)

Como aponta Silva (2000) a visão clássica do ciclo de políticas não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos de retroalimentadores sobre a formulação de políticas públicas. Esta visão desconsidera a existência de um processo que é inerente a cada fase da política, que é inserção de componentes de melhoria, de adequação a realidade, que por sua vez, não é estática.

Ainda Silva (2000) as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos nos desenhos das políticas públicas. Numa perspectiva menos simplista em que o processo de formulação e implementação de políticas é visto como um processo, a implementação aparece como uma dimensão importante. Para Saravia (2006) a implementação é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política.

No intuito de melhorar o processo de implementação, Sabatier (1986) desenvolveu dois modelos de análise, sendo o primeiro chamado de *top-down* que centra na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores, para que os objetivos da

política sejam atingidos. O segundo modelo é o *bottom up* que enfatiza os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente os objetivos da política.

Na interpretação de Silva (2000:8) a visão *top down* simplifica o processo e torna a visão linear, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como desvios de rota. O autor continua sua crítica ao modelo afirmando que “esta análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como um ‘operativo perfeito’, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente”. Em suma, a visão de implementação como aprendizado é empiricamente mais consistente, além de ser normativamente mais persuasiva.

Nas atuais literaturas sobre o tema, percebe-se uma preocupação com a dimensão política da implementação e com as mais recentes estratégias tecnocráticas de insular ou eliminar a participação popular das ações, programas e projetos do governo. Nas palavras de Silva (2000) essa estratégia parece pouco democrática, tendo em vista, que restringe a participação, a informação e o controle social.

“Em contextos democráticos em que instâncias de controle através do parlamento e órgãos auxiliares se fortalecem, e nos quais novos mecanismos de participação e controle social são criados, as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva”. (SILVA, 2000:15)

Algumas precondições são estabelecidas para que a implementação tenha êxito. De acordo com os estudos de Saravia (2006) a implementação é possível, caso as seguintes variáveis sejam favoráveis:

“(…) se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implantada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas são totalmente

especificadas e na seqüência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência.” (SARAVIA, 2006:34)

Foram desenvolvidas algumas dicas, entendidas como clássicas, para altos formuladores de políticas sobre como assegurar uma implementação efetiva. Assim, a primeira dica é manter a política clara, não ambígua; planejar estruturas simples de implementação, com menor número possível de elos na cadeia; manter o controle efetivo sobre os atores da implementação; e por fim, evitar interferências externas sobre o processo político (HILL, 2006:66).

Os principais problemas das políticas públicas são encontrados na fase de implementação, que de acordo com Hill (2006:67) os motivos são bem simples e quase óbvios. E, na sua maioria, são gerados por uma ausência de atenção nos seguintes elementos: não há como resolver problemas na fase de formulação de políticas; se considera necessário permitir que as decisões-chave sejam tomadas somente quando todos os fatos estiverem disponíveis para os implementadores; se acredita que os implementadores (profissionais, por exemplo) estão melhor preparados que outros para tomar decisões-chave; pouco se sabe previamente sobre o verdadeiro impacto das novas medidas; é sabido que as decisões diárias terão que envolver negociações e compromissos com grupos poderosos; considera-se politicamente inadequado tentar resolver os conflitos.

Uma abordagem realista do exame da implementação em seu contexto administrativo precisa atentar, portanto, para os fatos de que: a implementação envolve complexas interações intra-organizacionais; a análise dessas interações deve nos levar a questões sobre negociação entre atores que são quase autônomos; essa autonomia pode estar vinculada a reivindicações de legitimidade que enfatizam a recalcitrância, as deficiências e os déficits; Essas complexidades precisam ser vistas como contidas dentro de diferentes sistemas de políticas nacionais ou transnacionais que influenciam os jogos realizados e as legitimidades reclamadas (HILL, 2006).

Uma questão importante, que não pode ser esquecida na análise de implementação de políticas públicas, são os fatores institucionais e políticos que influenciam nos recursos

financeiros, nos prazos, nas relações com o público-alvo, podendo ser um facilitador ou complicador do processo de implementação.

“Se o *policy-making* tem sua face muito bem exposta nesta fase de discussão, diagnóstico e elaboração de política, este processo só se completa na implementação, envolvendo, portanto também as micros decisões que são tomadas pelos agentes governamentais encarregados de traduzir orientações genéricas em prática efetiva. Nesta tradução atuam três ordens de fatores: a compreensão adequada da intenção do poder, a possibilidade de tornar real o que foi desejado e a vontade de realizar. Estes fatores não operam no vácuo, e sim num contexto em que a burocracia recebe pressões e injunções de outras esferas de poder, obrigando-a a vislumbrar o impacto de sua adesão à política proposta e a compatibilizar a nova política com a rotina existente”. (MONIZ, 1998:355)

Deste modo, a implementação das políticas públicas deve considerar o ambiente interno e externo e suas possíveis mudanças, tendo em vista que todos estes fatores podem influenciar negativamente nos resultados. A capacidade de prever estes eventos ou a posse de um planejamento eficaz diminui os riscos de insucesso. Mas, o que se percebe ainda, é a ausência de disseminação de informações sobre as práticas de implementação exitosas que possam gerar inspiração e inovação no processo. A incorporação de práticas de sucesso pode evitar gastos desnecessários, que são gerados, muitas vezes, pelos constantes erros e falhas de implementação. Todos os fatores negativos gerados pelo insucesso de uma política tendem a desgastar o público-alvo, os cidadãos que mais precisam da política. Portanto, uma política pública não exitosa ou com falhas no processo de implementação, pode ser um dos fatores que dificultam o envolvimento do cidadão na gestão pública, criando uma imagem de ineficiência do setor público, que passa a reproduzir todos os estigmas de um Estado oneroso de pouca eficácia, e conseqüentemente desnecessário.

4.2.3 Instrumentalização da análise: a formação da agenda governamental e a criação de grupos de coalizão

Para tentarmos entender como as políticas públicas conseguem chegar à pauta do governo, os atores envolvidos neste processo e a formação de grupos de coalizão, iremos descrever e analisar os modelos desenvolvidos por Kingdon, Sabatier e Jenkins-Smith. Como descreve Balsa (2006:22) a instrumentalização da análise exige um investimento teórico e

metodológico específico, de forma a conduzir a modos de conhecimentos distintos, independentes da temática. A articulação dos resultados obtidos, a partir de cada uma das abordagens, exige, no entanto, que se recorra a sistemas interpretativos de mediação, capazes de ‘retraduzir’, num plano de inteligibilidade comum, a especificidade das partes para que se possa sistematizar, de forma integral, o todo.

De acordo com estudos realizados por Kingdon (2003) no governo norte-americano, que por sua vez, se diferencia do sistema de governo brasileiro, a agenda governamental é construída a partir de um conjunto de assuntos em que os governos e pessoas ligadas à estrutura governamental se concentram por um determinado tempo. Desta forma, Kingdon desenvolveu um modelo para a análise dos estágios pré-decisórios da formulação das políticas públicas.

Capella (2007) ao estudar o modelo de Kingdon descreve como alguns assuntos passam a fazer parte da agenda governamental. Um dos pontos identificados pelo estudo, é o interesse dos formuladores de políticas por um determinado assunto, passando a inseri-lo na agenda. Por outro lado, pela complexidade e volume de informações que se apresentam aos formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas relevantes e chegam a formar a agenda de decisão. De acordo com Capella (2007:88) a agenda de decisão é um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, estão em um estágio anterior para se tornarem políticas.

Kingdon (2003) aponta para a existência de diferentes tipos de agenda, que apresentam processos diferentes para chegarem a ser uma política pública. Com isso, existem agendas específicas e setoriais de saúde, de educação, entre outros setores. Para Capella (2007:89) os três fluxos decisórios, desenvolvidos por Kingdon, seguem processos relativamente independentes, convergindo nos momentos chamados de ‘críticos’, que podem alterar a agenda.

Os fluxos de decisão são entendidos como problemas, alternativas e soluções com fins políticos. A convergência dos três fluxos altera a agenda governamental. É importante, portanto, compreender cada um dos fluxos de decisão e seu comportamento para passarmos a entender a composição da agenda. Para tanto, Capella (2007) alerta para o processo de seleção das informações entendidas como relevantes pelos formuladores, que são categorizadas como questões e problemas.

“Uma questão é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles se percebem e as interpretam e, mais importante, da forma como elas são definidas como problemas”. (CAPELLA, 2007:89)

Com isso, percebemos a existência de uma hierarquia de prioridades que pode ser construída por atores internos ou externos à ação governamental. Estes atores costumam formar grupos de defesa de uma determinada temática, setor ou simplesmente em torno de um problema definido. Portanto, quando uma questão chama a atenção dos atores ou grupos de formuladores ela passa à categoria de problema, transformando-se em pauta de discussão e posterior decisão para ser ou não uma política pública.

Os indicadores quantitativos e a interpretação qualitativa dos dados podem contribuir para transformar questões em problemas, como afirma Kingdon (2003). Um outro componente relevante são os eventos, crises e símbolos que podem gerar certa mobilização momentânea em torno de uma questão. Capella (2007) explica que os eventos, crises e símbolos geralmente não conseguem inserir um assunto na agenda, porém reforçam a percepção sobre um problema. O terceiro componente é o *feedback*, é o retorno sobre a percepção dos programas e ações do governo, tais como a avaliação e julgamento das contas públicas com seus gastos e investimentos, a forma como as metas foram cumpridas, insatisfação dos servidores, entre outras formas de *feedback*, que podem “trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de política” (CAPELLA, 2007:90).

Para Kingdon (2003:109) e Capella (2007:91) a transformação das questões em problemas passa pela interpretação, da forma de entendimento e a atenção dada pelo formulador de políticas. Com isso, os indicadores, os eventos, as crises, os símbolos e os *feedbacks* sinalizam questões específicas e não as transformam, necessariamente, de forma automática em problemas, com a possibilidade de configurar a agenda governamental. Com isso, a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão em um processo competitivo da *agenda-setting*. Para Kingdon a compreensão do processo de transformação de uma questão em um problema é fundamental para avançarmos na análise. Agora, portanto, no sentido do entendimento dos problemas e como eles são percebidos pelos formuladores, que por sua vez, não apresentam consenso no entendimento, iniciando processos de negociação, que podem gerar conflitos e novos grupos de defesa em torno de questões e problemas diversos, que competem inter e entre si para fazer parte da agenda governamental.

“As pessoas não necessariamente resolvem problemas (...) em vez disso, elas criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções”. (KINGDON, 2003:32)

O autor entende ainda que as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades e flutuam numa espécie de “caldo primitivo de políticas”. Nesse caldo, algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras são ainda descartadas (KINGDON, 2003). O descarte das idéias, obedece a alguns critérios, como o seu possível custo para implantação, os grupos que a defendem, tempo necessário de operacionalização, entre outros. A partir da seleção de idéias, fica um pequeno conjunto compondo o ‘caldo primitivo de políticas’ que ascenderão ou não à categoria de políticas a partir de negociações internas e da percepção do seu grau de importância.

Segundo Capella (2007:92) as comunidades ou grupos geradores de alternativas são geralmente especialistas que “são compostos por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, entre outros que compartilham uma preocupação em relação a uma área”. Após a seleção das idéias, contidas no ‘caldo primitivo de políticas’, uma outra fase que ganha destaque é a

difusão. É uma maneira encontrada para construir ou reforçar novas percepções entre os atores sobre a viabilidade das idéias. A difusão é descrita como um processo no qual indivíduos que defendem uma idéia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas, mas também o público em geral, vinculado a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação.

As comunidades foco do processo de difusão de idéias nem sempre são de fácil acesso ou mesmo aceitam as idéias. O conflito, a ausência de consenso e a existência de comunidades fragmentadas são comuns, tornando difícil o processo de difusão. No modelo construído por Kingdon (2003) se percebe, a centralidade e a valorização das idéias presente no seu argumento, de forma a valorizar as interpretações e as percepções para iniciar o processo de formulação de políticas.

“Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas, em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das idéias, no fluxo político as coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política”. (KINGDON, 2003:45)

Três elementos exercem influência sobre a agenda governamental, que foram chamados por Kingdon como clima ou humor nacional, fluxo político e mudanças dentro do governo.

“(…) o clima ou humor nacional é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo. (...) o fluxo é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. (...) o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudanças de pessoas em posições estratégicas no interior da estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na composição do congresso, mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas”. (KINGDON, 2003:52)

O ‘humor nacional’ é ainda considerado pelo autor como uma espécie de ‘terra fértil’ para germinar e crescer idéias, ajudando algumas a chegarem a constituir a agenda e outras não. Nesta linha de pensamento podemos fazer uma aproximação com o comportamento dos entes federados e o processo de difusão que influencia na formulação de políticas públicas.

Com isso, não é raro vermos as políticas formuladas no governo federal serem disseminadas pelos governos estaduais, sendo o movimento inverso também verdadeiro. A criação de secretarias estaduais parece ocorrer aproveitando o ‘humor nacional’ das políticas desenvolvidas pelos ministérios, para isso podemos citar como exemplo o Ministério das Cidades que construiu um humor nacional para a temática se inserindo na pauta dos governos estaduais, que por sua vez criaram na esfera estadual a Secretaria das Cidades. Este alinhamento federativo pode ser interpretado como o uso do humor nacional somado ao componente da mudança na estrutura dos governos, que segundo Kingdon (2003) é um período propício à formulação de uma nova agenda governamental. A determinação do clima nacional ou humor pode ser influenciado por grupos de pressão, opinião pública, pressões do Poder Legislativo, agências administrativas, movimentos sociais, processo eleitoral, entre outros fatores como descreve Capella (2003:95).

A formação dos técnicos, nos governos, influencia na formulação da agenda. Percebe-se que estes grupos tendem a defender assuntos ligados a sua área. Porém, com a existência de grupos externos organizados se percebe uma situação de ‘*check and balances*’ – provocando um certo equilíbrio ou tornando visível os conflitos existentes. De acordo com Capella (2007:94) quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda.

“De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). (...) ao tomarem consciência de um problema, os formuladores de políticas acionam a *policy stream* em busca de alternativas que apontem soluções para o problema percebido”. (CAPELLA, 2007:95)

O ponto maior é promovido pela reunião dos três fluxos – problema, solução e dinâmica política. Esta reunião pode promover a mudança na agenda, tendo em vista que, neste momento um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos

e possibilitando que questões acendam à agenda. A existência de um dos componentes de forma isolada não garante a sua ascensão à agenda, conforme explica Kingdon (2003).

Quando pensamos nas políticas públicas de combate à pobreza desenvolvida por diferentes gestores que assumiram o Governo do Estado do Ceará nos últimos 13 anos, em específico o Projeto São José, podemos perceber a transferência do Projeto para diversas secretarias, conforme ocorria à mudança de Governo. Além da competência institucional sofrer mudanças, a estrutura de ação, ou seja, a operacionalização sofria restrição ou expansão. Portanto, “da mesma forma que as janelas se abrem, elas também se fecham”, isso parece ocorrer quando um dos fluxos se desarticula dos demais. As janelas se abrem a partir dos fluxos de problemas e políticas.

O empreendedor de políticas, presente no modelo de Kingdon, é um ator central para inserir um assunto na agenda governamental, se constituindo em um elo entre os grupos e o governo. Kingdon (2003:182) conceitua o empreendedor de políticas como um indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar idéias de outros indivíduos e grupos, exercendo o papel de negociador. O autor ainda destaca a importância dos atores envolvidos para inserir assuntos na agenda. Assim, existem atores visíveis e invisíveis. Os visíveis recebem considerável atenção da imprensa e do público. A formação do segundo grupo é composta pela comunidade nas quais as idéias são geradas e postas em circulação. A influência da agenda também pode ser exercida pelos ministros, secretários estaduais, deputados, senadores, entre outros que possuem a capacidade de focalizar uma questão já existente inserindo-a na agenda governamental. Os atores invisíveis se constituem em um grupo formado por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. De acordo com Capella (2007) os servidores públicos exercem maior influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental.

“Em suma, os atores visíveis têm uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de política, os quais, como vimos, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Os participantes invisíveis, por sua vez, são determinantes

na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão”. (CAPELLA, 2007:104)

De acordo com o modelo desenvolvido por Kingdon, entre todos os atores, o mais importante e mais forte na definição da agenda é o Presidente.

“Nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do presidente para estabelecer agendas em uma dada área de políticas para aqueles que lidam com elas”. (KINGDON, 2003:23)

No modelo de Kingdon o Congresso Americano tem um papel central no processo de formação da agenda. O autor justifica que o Congresso assume este papel central pela necessidade que os parlamentares têm em satisfazer os seus eleitores, sejam pelas razões de prestígio e necessidade de diferenciação entre os demais congressistas, seja ainda porque defendem questões relacionadas a seu posicionamento político-partidário. Partidos políticos ou coalizões também podem transformar uma questão em um problema e elevar este problema à categoria de política, passando a fazer parte da agenda. Capella (2007) descreve que é possível o partido político influenciar na agenda utilizando os planos de governo. Porém, faz um alerta:

“(…) da mesma forma que os programas de governo podem influenciar a agenda governamental, porém não asseguram que mudanças sejam promovidas. Para que as promessas se tornem ações concretas, cabe ao partido, ao assumir o poder, levar as questões oriundas desses fóruns à agenda”. (CAPELLA, 2007:101)

Kingdon não considera que a mídia possa criar uma questão, tendo em vista que a mídia transmite ao público as questões apenas depois de agenda ser formada. Para Capella (2007:102) a mídia enfatiza um assunto por um período limitado de tempo, selecionando o que parece ser interessante para publicação e, passando algum tempo, descarta esta questão e desloca o foco de atenção para outras, consideradas mais importantes.

Segundo Capella (2007) o modelo de Kingdon não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios sequenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida para aquele problema, sendo então implementadas. O autor acredita que a existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. Para tanto, o modelo focaliza a dinâmica das idéias, entendendo o desenvolvimento de políticas como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas.

Uma das críticas feitas ao modelo de Kingdon é a sua incapacidade de prever mudanças na agenda e a ausência de estrutura do modelo para possibilitar sua aplicação em outros campos. Com isso, outros modelos foram desenvolvidos utilizando a idéia inicial de Kingdon. Capella (2007) traz exemplos do modelo do Equilíbrio Pactuado. Este modelo foi desenvolvido por Baugartner e Jones que introduziram um novo elemento no modelo de formulação da agenda de Kingdon, com a intenção de analisar períodos de estabilidade e períodos em que ocorrem rápidas mudanças no processo de formulação de políticas públicas.

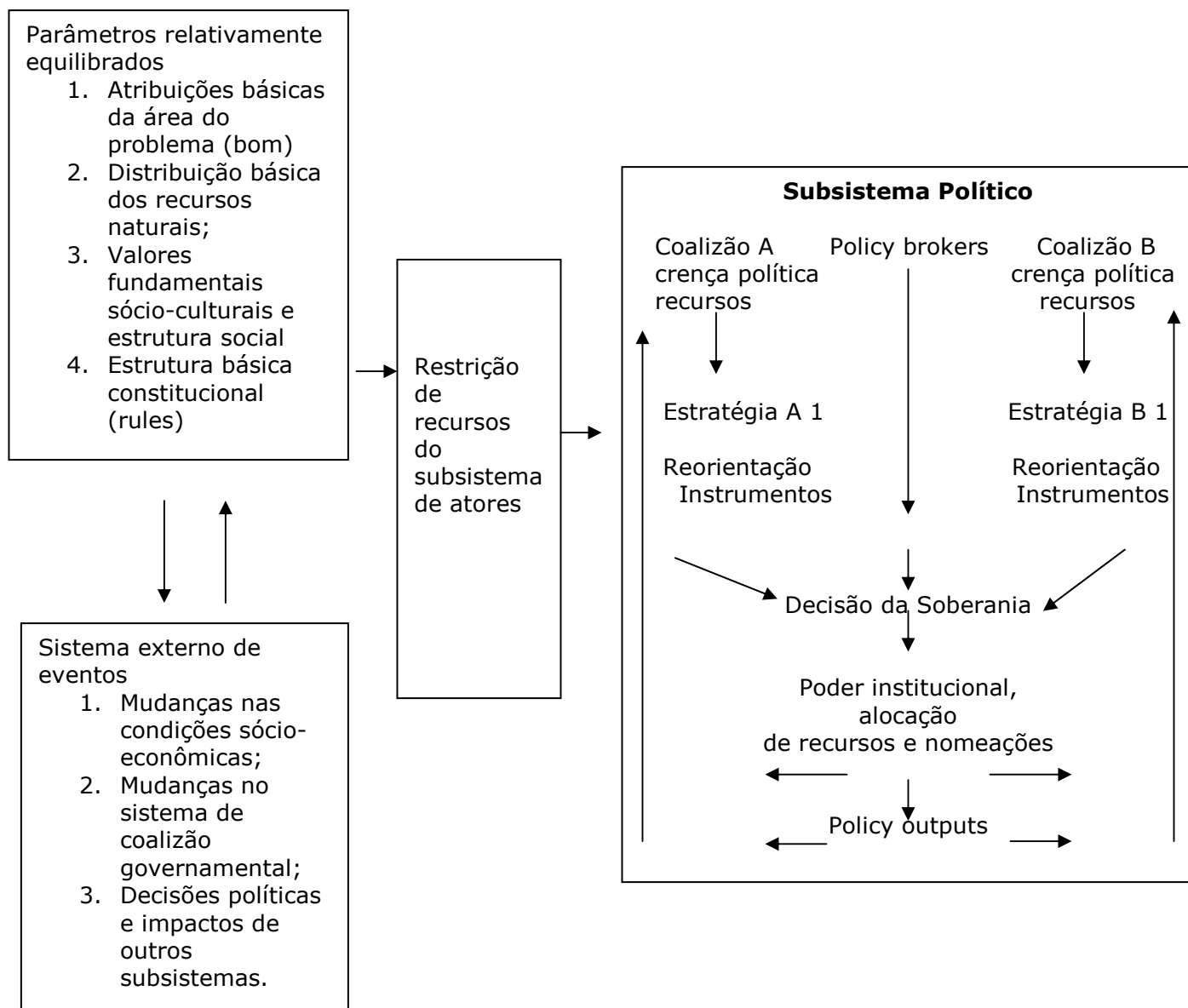
De acordo com Capella (2007:112) os autores Baugartner e Jones desenvolveram e publicaram em 1993 um instrumento, que de certa forma, complementa o modelo de Kingdon. Assim, para a análise deste modelo, a imagem da política, se constitui na forma como a política é compreendida e discutida. Portanto, as *policy images* são idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, sendo este processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema.

Em uma linha semelhante de estudo, Sabatier e Jenkins-Smith desenvolveram um modelo de *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, que pressupõe a interação de vários atores e instituições que compartilham as mesmas crenças políticas dentro de um subsistema político.

Na visão de Sabatier (1999) há uma variedade de atores que influenciam nos sistemas de formulação de políticas públicas. Com isso, o autor descreve a existência de agências governamentais, legisladores de diferentes níveis do governo, pesquisadores, grupos de interesse. Todos estes atores apresentam valores, crenças, interesses e partidos políticos diferentes que influenciam na forma de pensar a política pública. O autor demonstra, no diagrama abaixo, como os fatores externos e internos influenciam o subsistema político. Além de demonstrar, ainda, como as variáveis internas do próprio subsistema, tais como as crenças e os recursos, influenciam na tomada de decisão e, conseqüentemente na formulação das políticas públicas. As políticas públicas formuladas retroalimentam o subsistema, funcionando em forma de ciclo.

Este modelo nos ajuda na interpretação da inexistência de um entendimento único sobre a pobreza. Portanto, quanto menos existir consenso no diálogo sobre a pobreza, mas haverá a necessidade de atores negociarem ‘arranjos práticos locais’ e no caso extremo de ausência de possibilidade de negociação haverá uma desconexão.

Figura 1 – Modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF)



Fonte: Diagrama (Sabatier, p. 121)

Dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. De acordo com Celina Souza (2006) o modelo da coalizão de defesa (*Advocacy Coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), entende que a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas

relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Desta forma, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) defendem que crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas. Neste ambiente, se criam subsistemas que procuram integrar por um número de coalizões de defesa, que se distinguem pelos seus valores, crenças e idéias e pelos recursos de que dispõe as políticas públicas de um determinado governo.

Para Farias (2003) busca-se distinguir, em cada coalizão um núcleo duro de axiomas normativos fundamentais, um núcleo de políticas (*policy core*), composto por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais, não consensuais entre os participantes. E uma multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar o *policy core*. O principal argumento defendido é que, embora o aprendizado das políticas altere, muitas vezes, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, as mudanças no núcleo duro de programas governamentais requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema. Neste modelo, a mudança nas políticas é interpretada como uma função, tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos.

Um subsistema surge em um contexto de complexidade, seja pela modernização da sociedade, seja pela expansão das funções do governo ou seja pelas pressões de resolver os problemas que surgem, exigindo procedimentos específicos e novas técnicas (SABATIER e JENKINS-SMITH,1993:23) A reorganização das elites políticas em torno de problemas específicos ou temática política criam uma autonomia relativa dos subsistemas. A delimitação do subsistema é determinada por mudanças internas e externas, bem como pela ação dos seus atores. A legislação é uma das principais variáveis externas. As coalizões atuam dentro do governo, assumindo áreas específicas para a formulação de políticas públicas. A competição e atritos dentro do subsistema levam à criação de novos subsistemas com a coalizão de novos atores, que por sua vez apresentam crenças, interesses e recursos que nortearam a ação.

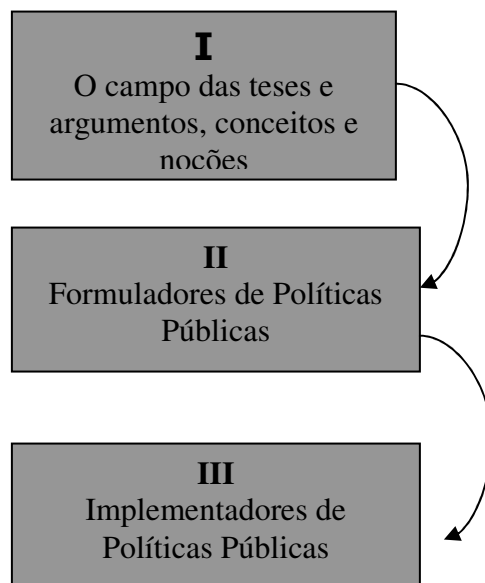
Os autores explicam de forma simples os processos de mudança de políticas públicas, afirmando que nenhuma coalizão tentará defender idéias e valores que não tenham chance de sobreviver no ambiente político. Sendo que, novas situações demandam novos argumentos, discursos e retóricas, que tentam continuamente se adaptar, surgindo novos subsistemas de subtemas já explorados, porém, por serem complexos exigem novas coalizões de interesses.

4.2.4 Desenvolvimento de modelos de análise: um olhar sobre o campo da pesquisa

Na tentativa de instrumentalizar os modelos acima discutidos, desenvolvemos uma forma didática de indagar o campo, o lugar onde será analisado a existência de versões distintas da pobreza em uso pelos atores políticos. Com isso, segue abaixo, dois argumentos que poderão ser observados, sendo um formal e outro informal. Os dois modelos visam entender o comportamento dos atores políticos em um ambiente que inexistente o consenso sobre uma determinada questão.

Portanto, chamamos de Argumento Formal a situação onde se pressupõe uma ligação lógica e racional entre os atores políticos que são orientados por um conceito claro entre o campo das teses, formuladores e implementadores da política. Nesta linha de pensamento não são identificados os possíveis dissensos nos diálogos em torno da discussão e políticas sobre a pobreza. O contra-argumento (burocrático) central do modelo é que numa democracia, os implementadores são orientados a seguir as idéias dos formuladores. Com o uso da figura 2, demonstramos o que pode acontecer quando a relação entre implementadores e formuladores é independente do campo das teses. Sendo uma das questões que emerge: o que acontece se o campo das teses é um diálogo sem consenso? Se formuladores e implementadores não dialogam em torno das políticas públicas?

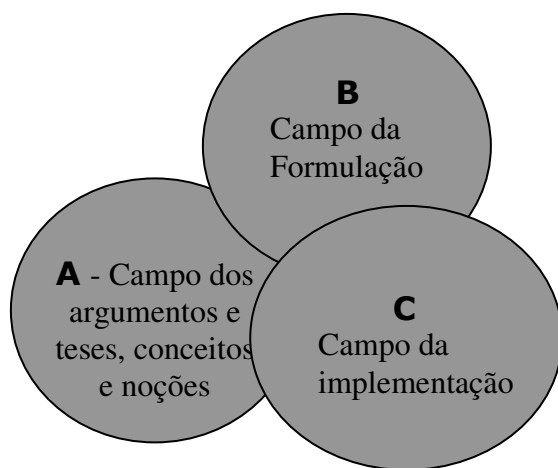
Figura 2 – Modelo Formal



Percebe-se uma situação de independência de cada fase, o ciclo de elaboração das políticas públicas parece desconexo, onde cada um faz a sua parte sem nenhum diálogo. Este modelo demonstra o cenário onde os atores não se articulam entre si e funcionam em grupos fechados.

O Modelo Interativo ou Argumento Informal demonstra a situação em que se pressupõe a existência de uma forte ligação entre os campos, de onde é possível emergir dois tipos de situação. A primeira é onde existe o diálogo com consenso entre atores diferentes no campo das teses, a segunda é quando existe diálogo sem consenso entre atores diferentes do campo da formulação e implementação. Porém, se percebe que há uma situação onde todos os campos se cruzam, e assim se concretiza a formação de grupos de coalizão, onde a ação é necessária, é preciso formular e implementar a política pública, é preciso negociar as questões que irão fazer parte da agenda governamental. Com este cenário nos indagamos: é possível a ação sem consenso?

Figura 3 – Modelo Interativo



O argumento central deste modelo é que quanto mais existir o consenso entre os campos de políticas públicas maior será a efetividade da formulação e implementação. Quanto menos consenso, mais haverá a necessidade de atores negociarem “arranjos práticos locais”. Na ausência da possibilidade de negociação haverá uma desconexão dos campos e a possível formação de novos grupos de coalizão.

5. PROGRAMA DE COMBATE A POBREZA RURAL – O PROJETO SÃO JOSÉ (PSJ)

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado...

(Marx)

5. PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA RURAL – O PROJETO SÃO JOSÉ (PSJ)

Este capítulo tem como objetivo principal descrever o Programa de Combate à Pobreza Rural - Projeto São José, que se constitui em uma das principais políticas públicas de combate à pobreza desenvolvida pelo Governo do Estado do Ceará. Portanto, a seguir, são descritas as mudanças ocorridas ao longo dos 13 anos de existência do Projeto São José, bem como uma sistematização do seu funcionamento e objetivos. A análise dos sentidos da pobreza nas políticas públicas será discutida no capítulo sete.

5.1 Descrição básica do projeto

O Projeto São José foi criado no ano de 1995 com o objetivo de atuar no combate a pobreza rural e melhorar a qualidade de vida das famílias. Para isso, trabalha com financiamento não reembolsável de pequenos investimentos em infra-estrutura (eletrificação rural, abastecimento de água – sistemas comunitários), empreendimentos produtivos (mecanização agrícola e obras), habitação rural em áreas de assentamento e na área social. Solicitados por grupo de famílias das comunidades carentes, através de suas organizações comunitárias locais.

Figura 4 – Figura representativa do Projeto São José



As obras produtivas contemplam, entre outras, atividades como engenho de rapadura, unidade de raspa de mandioca, fábrica de gelo, trator e implementos. As de infra-estrutura incluem sistema de abastecimento de água comunitário, eletrificação rural, passagem molhada e pontes em estradas vicinais. A parte social é atendida com reforma ou ampliação de escolas, postos de saúde e maternidades, creches e casas de cultura.

O projeto começou a ser executado em 1996 pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e, em 1998, foi transferido para a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). Em 2001 passou a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR). Com a extinção da SDLR em 2007, o Projeto São José passou a fazer parte da estrutura administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA).

A atuação do Projeto divide-se em duas fases, sendo a Fase I no período de 1996 a 2001 e a Fase II de 2002 a 2006. Para a execução financeira do Projeto São José foi feito um empréstimo junto ao Banco Mundial. A Fase I recebeu uma demanda maior por projetos de eletrificação rural e a Fase II por projetos de abastecimento d'água.

5.2 Beneficiários e seleção dos municípios

O público do Projeto São José são grupos em situação de pobreza nas áreas definidas como prioritárias para investimentos de políticas públicas. Os grupos precisam estar organizados e unidos por interesse comum, representados por associações comunitárias legalizadas e com atuação local. Para pleitear o financiamento do Projeto São José as associações representativas da comunidade precisam ter sua sede em localidades com no máximo 7.500 habitantes.

Para a escolha dos municípios que seriam foco das ações do Projeto São José foram estabelecidos alguns critérios³, de forma a estabelecer uma hierarquia, tais como:

³ Informações coletadas do documento Projeto de Combate à Pobreza Rural – Avaliação Sumária de Desempenho, 2000.

- Nível de pobreza derivada da qualidade dos recursos naturais e das adversas condições climáticas, como a incidência de secas;
- Taxa de indigência;
- Pouca disponibilidade de recursos municipais;
- Concentração de pequenos produtores;
- Outros indicadores sócio-econômicos tais como: índice de condição de sobrevivência, relação população/médico, entre outros.

De acordo com dados oficiais do Governo do Estado do Ceará de 1995 a 2005 foram atendidos 7.471 subprojetos, totalizando recursos de R\$ 355.618.488,12 milhões de reais. Os subprojetos beneficiaram 480.367 mil famílias em 177 municípios.

Tabela 2 – Resultados do Projeto São José (entre 1995 e 2005)

Tipo de projeto comunitário	Nº de projetos	Nº de Municípios	Famílias Beneficiadas	Valor Total (R\$)
Abastecimento d'água	2.194	168	159.794	149.998.537,94
Eletrificação	3.133	173	179.007	110.608.840,11
Mecanização Agrícola	762	144	48.637	45.783.051,08
Outros	1.382	163	92.929	49.228.059,00
Total 1995 - 2005	7.471	177	480.367	355.618.488,12

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (2006)

Tabela 3 – Resultados do Projeto São José (entre 2007 e 2008)

Categoria	Quantidade	Número de famílias atendidas
Abastecimento d'água	355	26.694
Eletrificação	29	813
Mecanização Agrícola	49	3.285
Produtivo	141	6.833
Sociais	4	232

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Agrário (2008)

5.3 O Projeto São José I

O Projeto São José I focou seus recursos humanos e financeiros na estruturação e fortalecimento das associações comunitárias “com a intensificação do processo de participação descentralizada com a implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)”⁴. Esta fase I compreendeu os anos de 1996 a 2000.

A concepção do Projeto São José remonta a 1987 quando o Governo do Estado do Ceará iniciou um processo intensivo de mudanças que deu ao Estado um novo perfil econômico e social. Para avançar nessas mudanças foi criado o Projeto São José, que tem como um dos principais objetivos apoiar o pequeno produtor rural, contribuindo na geração de emprego e renda para a população carente do interior.

Para a aprovação dos projetos são levados em consideração critérios como a aprovação do projeto pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), a comunidade nunca ter sido assistida pelo Projeto São José, o êxito obtido na execução de outros projetos, o número de beneficiários, o número de empregos gerados e a renda que resultará da implantação daquele projeto (no caso de projeto produtivo) – além da colocação do município no Índice de Desenvolvimento Social (IDS), mensurado pelo Estado. Assim, têm prioridade os municípios com menor IDS. O cálculo do IDS é feito pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e contempla as seguintes variáveis: educação, saúde, condições de moradia, segurança pública, emprego e renda e desenvolvimento rural.

Os projetos financiados pelo Projeto São José devem apresentar orçamento inferior a U\$ 60.000 (sessenta mil dólares). A origem dos recursos apresenta as seguintes fontes: 90% do Governo do Estado do Ceará e 10% da comunidade, que se materializa em forma de mão-de-obra (mutirão) e materiais. O valor a ser licitado, deverá limitar-se até 92,0% (noventa e dois por cento) do montante do financiamento, tendo em vista os custos dos serviços de

⁴ Citação presente no Manual de Operações do Projeto São José elaborado em outubro de 2005 e atualizado em outubro de 2008.

elaboração do projeto e de assessoramento técnico, acompanhamento, fiscalização e tarifas bancárias - itens estes estimados em até 8,0% (oito por cento) do valor financiado do subprojeto.

5.4 Funcionamento do Projeto São José

Para a implementação das ações do Projeto São José, o Governo do Estado do Ceará conta, de forma integrada, com a parceria de dez secretarias de Estado e suas entidades descentralizadas, destacando-se a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATERCE, Superintendência de Obras Hidráulicas - SOHIDRA e Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável – CMDS têm uma participação importante na aprovação das propostas de financiamento, além de serem atores da sociedade civil para acompanhar e fiscalizar a implementação do projeto. O CMDS está presente em todos os municípios beneficiados pelo Projeto São José e recebem treinamento periódico do Governo do Estado para melhorar sua atuação.

De acordo com a avaliação do Banco Mundial (2003), o Projeto São José é um bom instrumento, que oferece ampla assistência a um número relativamente elevado de agricultores e comunidades rurais, incluindo áreas de baixa produtividade.

O Projeto São José se divide em fases, que serão descritas parcialmente, a seguir, com o uso de tabelas e figuras.

Tabela 4 – Liberação de recursos do Projeto São José

LIBERAÇÃO DAS PARCELAS	ÉPOCA DA LIBERAÇÃO
PRIMEIRA	Quando executar 20% da obra.
SEGUNDA	Quando executar o correspondente a 50% da obra.
TERCEIRA	50% restante quando a Empresa concluir a obra e esta encontrar-se em pleno funcionamento

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR)

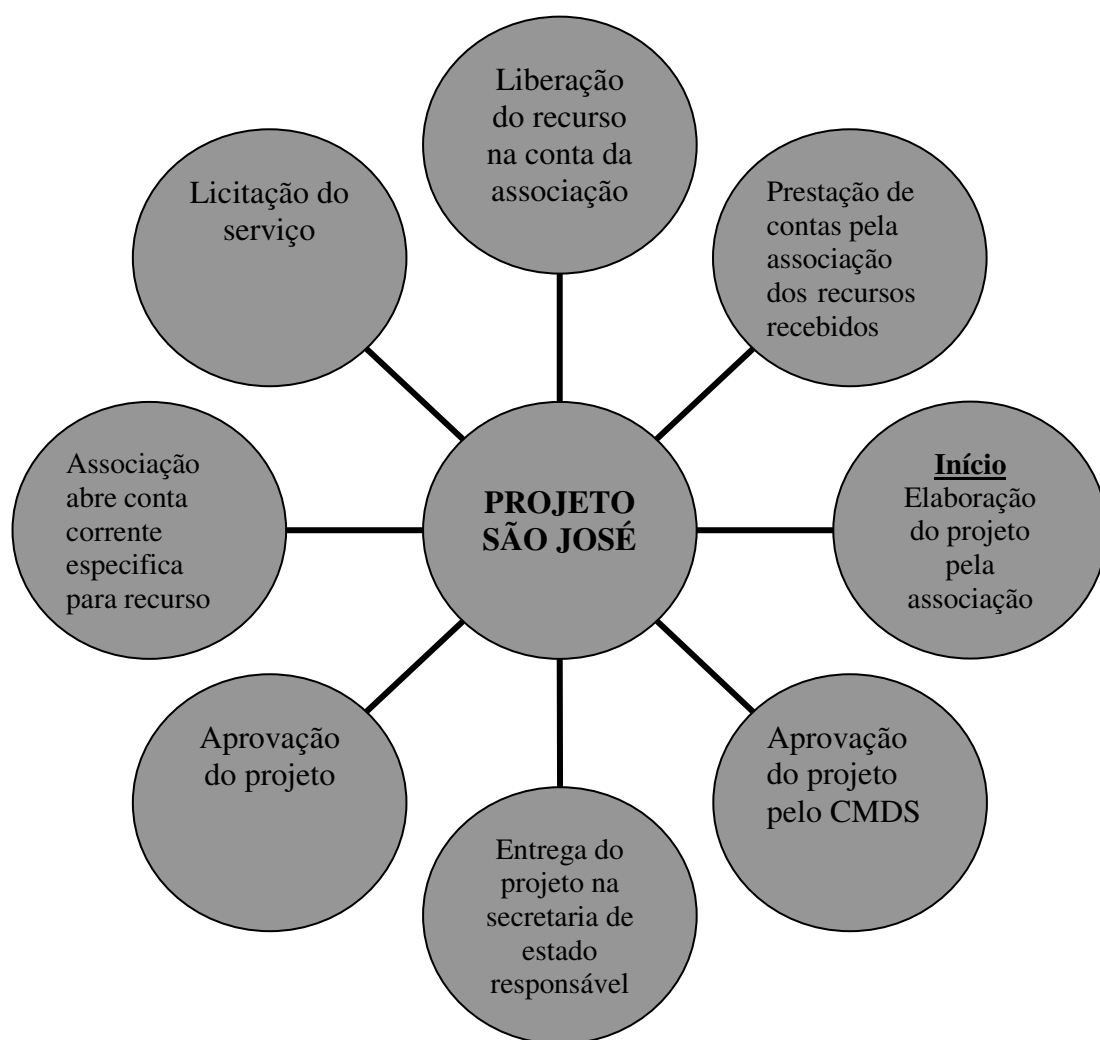
É interessante ressaltar que após a liberação dos recursos a comunidade beneficiada recebe o acompanhamento dos técnicos pertencentes aos vários órgãos do Estado⁵ com o seguinte objetivo:

- Verificar se os beneficiários foram suficientemente orientados sobre licitação e prestação de contas do recurso financeiro recebido;
- O projeto está sendo executado conforme a solicitação da comunidade;
- As pessoas que estão sendo beneficiadas são aquelas listadas no projeto inicial;
- A comunidade está participando das decisões sobre o uso do benefício (Projeto);
- A comunidade recebe Assistência Técnica (no caso de projetos produtivos);
- O CMDS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável) está acompanhando o Projeto;
- A comunidade está fazendo a administração do Projeto sozinha, ou se está recebendo ajuda;
- O Projeto conseguiu beneficiar mais pessoas do que as que estavam listadas;

⁵ Secretarias Estaduais e parceiras do Projeto São José

As associações comunitárias e municípios beneficiados podem entrar em contato com os técnicos do Projeto de forma gratuita, tendo em vista que o Governo do Estado disponibilizou uma linha 0800. Esta linha é utilizada para tirar dúvida sobre a situação do projeto (aprovação), liberação do recurso e sobre o processo de execução, bem como para efetuar denúncias.

Figura 5 - Funcionamento do Projeto São José



Fonte: elaboração própria

Nas várias fases do Projeto São José está prevista a participação das secretarias e órgãos ligados à estrutura governamental (chamadas de co-participantes) que orientam as associações beneficiadas, além do CMDS que recebeu capacitação específica, mostrando-se apto a ajudar as comunidades. Uma das fases que despertam mais dúvida e dificuldade de operacionalizar é a prestação de contas dos recursos recebidos. Como solução, os presidentes e tesoureiros das associações comunitárias recebem treinamento e formulários explicativos, com o passo-a-passo da prestação de contas. Caso a Entidade não preste contas fica em um cadastro de inadimplentes que impossibilita o recebimento de novos recursos.

Sobre a continuidade do Projeto, que passa a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), o Secretário Camilo Santana em entrevista a um jornal local fala:

“Historicamente, sobretudo se for feita uma avaliação no período de 2002 a 2006, o projeto São José investiu praticamente todos os seus recursos em água e energia. Claro que isso é importante. Agora, queremos investir nos projetos produtivos, dentro de uma visão integrada. Estamos, no momento, com uma missão do Banco Mundial (Bid) visitando as áreas beneficiadas pelo projeto no Estado. (...) Após a visita da missão do Banco Mundial iremos reavaliar o programa para que seja reiniciado com essa nova visão que estamos querendo. O projeto São José fase 2 foi garantido até 2009 e os recursos são da ordem de US\$ 50 milhões. Houve um desempenho bastante satisfatório do programa em 2006, quando foram utilizados quase 50% dos recursos. Nossa intenção é solicitar, até o final do ano e início de 2008, renovação do convênio para que fiquem garantidos os recursos até 2009 (...) com relação às críticas de que os recursos do projeto São José foram utilizados para fins políticos, queremos mudar essa sistemática. Desde o primeiro dia em que cheguei aqui na Secretaria, recebi algumas reclamações de prefeitos e lideranças de que muitas políticas eram direcionadas. Estamos querendo estabelecer critérios dentro dessa visão de desenvolvimento do território integrado. Pretendemos criar um comitê que possa decidir quais são as ações prioritárias, estabelecendo critérios e normas para a aplicação dos recursos, com transparência e participação. Não podemos desperdiçar recursos, principalmente do São José. Ao contrário do que as pessoas pensam, não são a fundo perdido. É um empréstimo e o Governo terá de pagar”. (CAMILO SANTANA, DIÁRIO DO NORDESTE, 11/02/2007⁶)

Desde o ano de 2007 o Projeto São José passou da condição de Coordenadoria para a condição de departamento que está subordinado a Coordenadoria de Desenvolvimento

⁶ Transcrição de trechos da entrevista do secretário do Desenvolvimento Agrário do Ceará falando sobre o Projeto São José.

Territorial de Combate à Pobreza, porém não tem nenhuma relação ou diálogo com a célula de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural e a célula de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos.

5.5 O Projeto São José II

A fase II do Projeto São José teve início no ano de 2002 e está em fase de encerramento no ano de 2008, com prestação de contas final prevista para o primeiro semestre de 2009. No ano de 2007 o projeto sofreu alterações no seu foco de atuação, com a criação de categorias ou componentes, tais como:

- São José Infra-estrutura

Tem como objetivo o financiamento de subprojetos de abastecimento d'água, tendo em vista que os projetos de eletrificação rural passaram a ser atendido no ano de 2007 exclusivamente pelo Governo Federal com recursos do Programa Luz para Todos. Serão priorizados os subprojetos que apóiem o desenvolvimento econômico e social das comunidades.

- São José Produtivo

De acordo com o Manual de Operações do Projeto São José, nesta categoria serão priorizados os subprojetos cuja produção será destinada ao mercado e estejam localizados nos municípios que apresentem menor IDS, estejam inseridos em arranjos produtivos, sejam compatíveis com a vocação e potencialidades locais. Além disso, devem apresentar um bom índice de desempenho ambiental e por fim sejam socialmente incluídos.

- São José Agrário

O público-alvo desta categoria são assentados do Movimento dos Trabalhadores sem Terra localizados em 180 assentamentos Federais e Estaduais existentes no Estado do Ceará. Serão financiados 121 projetos totalizando mais de 9,6 mi com a previsão de atendimento de 5.987 famílias.

- São José Inclusão Social

São subprojetos focados em comunidades quilombolas, grupos indígenas, questão de gênero (subprojetos focado na mulher), jovens e terceira idade (subprojetos focado na geração), e meio ambiente. Nesta categoria serão financiados serviços que ainda não foram atendidos pelo poder público, tais como escolas, construção e/ou equipamentos de creches comunitárias, centros culturais que serão geridos pela comunidade ou em parceria com o poder público. Para a liberação do subprojeto precisa ser demonstrada a capacidade de auto-sustentabilidade do projeto.

De acordo ainda com o Manual de Operações atualizado em outubro de 2008, os subprojetos ambientais que serão financiados estão focados na conservação, recuperação e valorização do meio ambiente, tais como reflorestamento, viveiros de mudas, reuso de água e saneamento, reciclagem, recuperação de solos degradados, preservação de manancial, sistemas agroflorestais, entre outros.

O Projeto São José financia ainda dentro destas categorias apontadas acima:

- Implantação, recuperação ou melhoramento da infra-estrutura econômica e social;
- Aumento dos níveis de emprego e renda da comunidade beneficiada;
- Implantação de infra-estrutura social e operação de serviços comunitários;
- Financiamento de projetos de proteção, defesa e valorização ambiental, assim como mitigação de impactos.

5.5.1 A Função das Parcerias

No Projeto São José II, segunda fase, foram distribuídas as responsabilidades entre as Secretarias Estaduais e órgãos auxiliares do Governo Estadual que também são chamadas de co-participantes. Com isso, segue uma sintética lista com a divisão de funções. As informações a seguir estão disponíveis no Manual de Operações do Projeto São José.

- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATERCE

É uma instituição vinculada a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, sendo responsável pela categoria de subprojetos São José Produtivo e São José Agrário, desenvolvendo e avaliando os projetos de mecanização agrícola, unidades de beneficiamento de grãos e cereais, infra-estrutura pecuária em área de assentamento, pequenos sistemas de irrigação comunitária, entre outros.

- Secretaria das Cidades

É uma secretaria recém montada no ano de 2007, em substituição à extinta Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR). Esta secretaria é responsável pelos projetos de abastecimento d'água para comunidades que apresentem demanda superior a 50 ligações domiciliares, bem como pelo saneamento básico, com o objetivo de interligar a estrutura existente de abastecimento d'água.

- Secretaria dos Recursos Hídricos - SRH

Esta secretaria complementa as ações da Secretaria das Cidades, sendo responsável pelos projetos de abastecimento d'água demandados pelas comunidades com número de ligações inferior a 50. Neste caso, a SRH elabora e avalia os projetos destinados a comunidades menores. Além disso, esta secretaria tem como responsabilidade a instalação de poços tubulares ou chafariz com ou sem dessalinizador em áreas onde não existem pontos de

coleta de água, água imprópria ao consumo humano ou mesmo que as fontes de captação apresentem baixa vazão para atender a demanda diária de consumo de água.

- Secretaria da Infra-estrutura – SEINFRA

Na primeira fase do São José II a Secretaria da Infra-estrutura era responsável pelos projetos de eletrificação rural, onde quase alcançou a universalização do acesso à eletrificação rural no Estado do Ceará. Com o início da segunda fase do São José II a SEINFRA passou a formular e avaliar os projetos de pequenas pontes, bueiros, passagens molhadas e calçamento de logradouros comunitários.

- Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS

Esta Secretaria é uma das parceiras na categoria de subprojetos São José Social, sendo responsável pelos projetos de construção de creches comunitárias e apoio ao artesanato como uma forma de gerar ocupação das famílias rurais e renda com a comercialização dos produtos. Além disso, o artesanato é uma das formas de disseminar e fortalecer a cultura local.

- Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECITECE

Esta Secretaria criou centros tecnológicos, conhecidos no Estado do Ceará como CENTEC. São unidades descentralizadas sediadas em algumas regiões do Estado e são parceiros na categoria São José Produtivo com ações relacionadas à formulação e avaliação de projetos de fábricas comunitárias, padarias comunitárias, oficinas mecânicas comunitárias, engenhos comunitários, pedreiras comunitárias e processamento de frutos, pescado e outros alimentos em regime comunitário.

- Secretaria da Saúde

A Secretaria da Saúde – SESA é parceria nos subprojetos de reforma e ampliação de pequenos postos de saúde, incluindo a aquisição de equipamentos e materiais previstos na categoria São José Social. Estas ações são possíveis para áreas onde inexistem atividades semelhantes promovidas pelo poder público e que apresentem condições de gerenciamento pela comunidade local.

- Secretaria da Educação

A Secretaria da Educação – SEDUC é responsável pelos projetos de reforma, ampliação, construção de escolas comunitárias, bem como a aquisição de equipamentos e materiais necessários ao pleno funcionamento das unidades educacionais. É responsabilidade da comunidade ajudar com mão-de-obra e preservação do espaço, bem como na gestão compartilhada da escola com a SEDUC. Estes subprojetos são previstos na categoria São José Social.

- Secretaria da Cultura

Nesta parceria estão previstas atividades de construção de Casas de Cultura Distritais composto por biblioteca, videoteca, mini-auditório, televisão comunitária, formação de músicos, quadras poliesportivas e bandas de música, esta última quando houver demanda. A Secretaria da Cultura – SECULT é parceria na categoria de subprojetos São José Agrário (áreas de assentamento) e São José Social.

- Secretaria do Turismo

Esta secretaria é responsável por uma das principais partes da geração de renda, a comercialização de produtos com a criação de pontos de venda de produtos regionais. Além disso, a Secretaria de Turismo - SETUR também é responsável pela reforma de casas comunitárias para hospedagem de turistas, implantação de trilhas ecológicas com sinalização turística e demarcação de áreas de *camping* com a implantação de infraestrutura.

- Instituto Agropolos do Ceará

O Instituto Agropolos firmou um contrato na Gestão 2003-2006 e renovou na Gestão atual, 2007-2010. Este contrato prevê o apoio para a contratação de pessoal para serviços administrativos na sede do Governo do Estado em Fortaleza e para atividades de campo descentralizadas nas 13 regiões administrativas do Estado do Ceará no formato de Escritórios Regionais (ER). Os ER's têm como função o acompanhamento de campo da operacionalização dos subprojetos comunitários. O Agropolos também é parceiro nos projetos de beneficiamento agrícola e no acompanhamento dos centros culturais comunitários.

- Fundação Nacional de Saúde

No final do ano de 2007 o Projeto São José Infra-estrutura firmou uma parceria com a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA com o objetivo de implantar nas comunidades rurais sistemas de abastecimento d'água e melhorias sanitárias domiciliares. A previsão é atender em torno de 132 comunidades rurais localizados nos municípios com menor IDS, beneficiando de forma direta 9.000 famílias. O Governo do Estado do Ceará entrará com 43% dos recursos e a FUNASA com o restante. A fonte de recurso para estas ações é do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, gerenciadas pela FUNASA.

A conclusão do projeto pleiteado pela comunidade é atestada pelo Termo de Recebimento (TR), que é um documento estabelecido pelo Banco Mundial para justificar o financiamento. De acordo com o Manual de Operações, este termo para ser validado deve ser assinado pelo Presidente da Associação Comunitária ou pelo representante da Entidade que firmou o convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) e atestado pelo técnico de campo, chamado de articulador regional, pelo presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e pela co-participante responsável pela elaboração e avaliação do projeto.

5.5.2 Critérios para aprovação dos subprojetos

A comunidade que pleiteia os subprojetos deve comprovar a sua real necessidade e carência efetiva. No caso dos projetos de abastecimento d'água, além de apontar a necessidade também é necessário identificar a fonte para a captação de água, que apresente vazão suficiente para o consumo das famílias inscritas no projeto. Para os subprojetos na categoria São José Produtivo a comunidade precisa demonstrar um nível elevado de organização social e boa condução da vocação produtiva local, bem como apresentar a auto-sustentabilidade financeira, técnica e ambiental. Ainda os projetos produtivos para serem financiados precisam comprovar a existência de parcerias com entidades que possam ajudar na gestão produtiva, bem como demonstrar a possibilidade de integração com o mercado e outras ações do governo municipal e estadual.

Nos subprojetos relacionados ao São José Social os critérios estão direcionados para a identificação das carências locais que ainda não foram foco da atuação do poder público municipal e estadual. A sustentabilidade também é uma condição relevante para a aprovação, bem como a capacidade de gestão comunitária do equipamento pleiteado, como escolas, postos de saúde, centros culturais e postos de venda de artesanato.

A categoria São José Agrário adota critérios semelhantes às demais categorias, apresentando como diferença a forma como as demandas são organizadas e encaminhadas a Coordenação de Projetos Especiais (COPE-SDA). Com isso, são realizadas oficinas para priorização e elaboração das propostas de financiamento nos assentamentos estaduais e federais em parceria com o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Participam destas oficinas os representantes de cada assentamento, onde priorizam os projetos que acreditam serem necessários ao desenvolvimento de sua comunidade, como máquinas para auxiliar no processo produtivo, escolas, postos de saúde, centros culturais, mini fábricas comunitárias de beneficiamento de frutas, legumes e cereais.

Em todas as categorias de subprojetos, tais como São José Infra-estrutura, São José Produtivo, São José Agrário e São José Social o financiamento só será aprovado com a

prévia disponibilidade de recursos pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário.

5.5.3 Distribuição dos recursos 2006-2009

Um dos critérios para o financiamento de subprojetos comunitários é a sua localização geográfica na Área 1, que são municípios com menor índice de Desenvolvimento Social e que estão em situação de alerta social, necessitando de investimentos públicos. Com isso, no Estado do Ceará a lista de municípios com menor IDS somam 40, havendo uma concentração na região dos Inhamuns e Sertão Central.

A área 2 é composta por municípios em situação de atenção e a área 3 são municípios em situação regular, não sendo, desta forma, áreas prioritárias de investimentos para o combate à pobreza rural.

Quando analisamos a tabela abaixo, com a distribuição dos investimentos, percebemos que os recursos para combater à pobreza rural, em sua maioria, foram destinados a Área 3 e em segundo lugar para a Área 2. A previsão para o semestre de 2009 ainda é mais evidente o foco dos investimentos, sendo que os recursos destinados para a Área 2 e 3 são três vezes superior aos investimentos para a Área 1 de menor IDS.

Tabela 5 – Investimento Projeto São José II 2ª fase por área

Categoria	Orçado proposto⁷	Executado 2006-2007	Previsto 2008	Previsto 2009 (jan-jun)
Subprojetos Comunitários	33.491.250,00	19.199.823,59	11.592.621,52	2.698.804,89
Área 1	7.520.000,00	4.728.576,64	2.473.319,92	318.103,44
Área 2	11.671.250,00	6.558.998,47	4.062.128,63	1.050.122,90
Área 3	14.300.000,00	7.912.248,48	5.057.172,97	1.330.578,55

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Agrário, 2008.

5.5.4 Distribuição dos recursos 2009-2013

O montante de recursos está na ordem de 100 milhões de dólares com previsão para atender 183 municípios dos 184 existentes no Estado do Ceará no período de 2009 (a partir do segundo semestre) a 2013. A fonte dos recursos será na proporção de 75% de fontes externas do Banco Mundial (Contrato de Empréstimo) e 25% serão de fontes internas do Governo do Estado do Ceará. A gestão dos recursos será realizada pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário e executado pela Coordenadoria de Projetos Especiais (COPE).

As metas estabelecidas prevêm o financiamento de 1.500 subprojetos que irão beneficiar 75.000 famílias que desenvolvem a agricultura familiar. De acordo com a distribuição dos recursos, os subprojetos de infra-estrutura terão quase 50% do montante total de recursos previstos ao Projeto São José III.

⁷ Valores em dólares

Tabela 6 – Previsão de investimentos Projeto São José III

Componente ou categoria do subprojeto	Valor (U\$\$ 1,00)	% do investimento
São José Infra-estrutura	48.000.000,00	48%
São José Apoio a Atividade Produtiva	30.000.000,00	30%
São José Social e Ambiental	10.000.000,00	10%
São José Fortalecimento Institucional	12.000.000,00	12%
Consultoria	8.000.000,00	8%
Administração do Projeto	2.000.000,00	2%
Supervisão do Projeto	2.000.000,00	2%
Total	100.000.000,00	100%

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Agrário, 2008.

5.6 Resultados alcançados

Segue resultados do Projeto São José coletados dos documentos de avaliação interna. A divisão dos resultados é orientada pelo período de financiamento do Banco Mundial com as suas respectivas renovações de contrato.

5.6.1 Projeto São José I

De acordo com informações nos documentos públicos do Projeto São José como a carta-consulta enviada ao Banco Mundial para a negociação de mais um empréstimo para continuidade das atividades do PSJ os resultados alcançados foram relevantes. No período de 1996 a 2000 foram financiados 3.056 subprojetos, beneficiando 189.496 famílias totalizando R\$ 130.633.075,02 em 177 municípios dos 184 existentes no Estado do Ceará.

5.6.2 Projeto São José II

No período de 2002 a meados do ano de 2008 foram financiados 319 subprojetos produtivos, 13 subprojetos de infra-estrutura agrícola como projetos de aquisição de tratores, 1.763 subprojetos de infra-estrutura hídrica como projetos de abastecimento de d'água, 586 subprojetos de infra-estrutura elétrica e por fim 3 subprojetos sociais. Com isso, em síntese o Projeto São José financiou 2.684 subprojetos, beneficiando 167.799 famílias com investimento na ordem de R\$ 240.675.783,58 em 177 municípios dos 184 existentes no Estado do Ceará.

No ano de 2006, precisamente no mês de junho, foi concluída a primeira fase do Projeto São José II. Para a sua continuidade, no ano de 2005, foram iniciadas as negociações com o Banco Mundial para a renovação do Contrato de Financiamento para a execução da segunda fase prevista para o período de 2006 a 2009 no valor de US\$ 37,5 milhões de dólares.

Como se percebe, o Projeto São José I conseguiu financiar um número maior de subprojetos com um volume de recursos inferior ao São José II. Algumas das justificativas apresentadas são as cotações do dólar, já que o valor do subprojeto é em dólar, refletindo deste modo as oscilações da moeda. Em termos de diversificação de financiamento, o São José II conseguiu segmentar as demandas e focar na oferta de financiamentos, continuando na mesma área geográfica de atuação - áreas rurais, porém com um público diferente em termos de situação de pobreza.

No São José I o foco de atendimento eram comunidades sem acesso a energia elétrica e água, deste modo, o PSJ se propunha a gerar um caminho de acesso a serviços e bens à comunidades extremamente carentes de serviços públicos e ofertas de produtos e serviços em geral. Com este cenário, o ciclo da pobreza se fortalecia e gerava, principalmente mas não somente, nos jovens uma necessidade de procurar centros com infra-estrutura superior ao seu local de origem.

O São José II entendeu que algumas necessidades básicas como energia e água no Estado do Ceará estavam superadas ou em fase de superação, passando a atender públicos que já haviam sido beneficiadas com eletrificação rural e sistemas de abastecimento d'água com o foco de gerar ocupação e renda. Com isso, a forma de entender a pobreza passou a ser comunidades que não tinham renda suficiente para adquirir bens e serviços, mas que apresentavam uma vocação para o trato com a terra na produção de frutas, cereais, legumes e artesanato.

“(…) na medida em que se avança no sentido da universalização do acesso a tais investimentos (eletrificação rural e abastecimento d'água) e com a mudança de governo no início de 2007, o eixo do projeto começou a traçar o caminho da atenção às iniciativas produtivas”. (PROJETO SÃO JOSÉ III – CARTA CONSULTA, 2008:8)

5.6.3 Mudanças previstas para o Projeto São José III

A nomenclatura do Projeto sofre alterações, passando a ser um Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e não mais Projeto de Combate à Pobreza Rural. Para tanto, o projeto busca diversificar os seus investimentos, porém mantém quase a metade dos recursos disponíveis para os projetos de infra-estrutura.

5.7 Avaliações internas

De acordo com documentos de avaliação elaborados por equipes internas e externas ao Projeto São José chegam a algumas conclusões sobre a sua efetividade. Numa citação dos resultados da PNAD, realizada pelo IBGE, foram identificados alguns avanços como no acesso a energia elétrica, onde no ano de 1993 somente 27,2% da população rural tinham energia elétrica em seus domicílios passando para 81,6% no ano de 2004. Com relação ao acesso a água, os números são menos impactantes, onde em 1993 somente 1,3% da população rural tinha acesso à água tratada e no ano de 2004 ainda um percentual baixo de 24,3% tinham acesso a sistemas de abastecimento d'água tratada.

“Ao longo desses 13 anos, o Projeto São José contribuiu para o fortalecimento do capital social como elemento propulsor de um novo processo de desenvolvimento endógeno e suportou a ampliação da infra-estrutura social e econômica, com óbvios impactos na melhoria da qualidade de vida do meio rural cearense.” (ESTADO DO CEARÁ, PROJETO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2008:8)

De acordo com avaliações internas realizadas no ano de 2000, foram identificados como resultados positivos o aumento da participação dos beneficiários do projeto em associações e sindicatos, passando a discutir os problemas de suas comunidades, além de gerar um maior envolvimento no processo de acompanhamento dos projetos apoiados pelo São José.

“Em geral, o projeto (Projeto São José) exerceu influência significativa na melhoria da qualidade de vida da população. Ressalte-se o grande índice de participação das famílias em associações e sindicatos (98%), o que é um fator intangível importante, tido como decorrência direta ou indireta do Projeto.” (ESTADO DO CEARÁ, PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL: AVALIAÇÃO SUMÁRIA DE DESEMPENHO, 2000:14)

Ainda a avaliação atribui os avanços alcançados ao fortalecimento do capital social, que proporciona uma apropriação da comunidade, que passa a discutir seus problemas e encaminhar soluções. O Projeto São José se constitui, portanto, um incentivo à união, participação e organização comunitária, ressalta a avaliação.

“Os subprojetos que propiciaram impactos mais importantes na qualidade de vida nas comunidades foram os de infra-estrutura, especificamente eletrificação rural e abastecimento d’água. (...) os projetos que obtiveram os melhores resultados são os que contaram com forte participação comunitária e lideranças atuantes.” (PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL: AVALIAÇÃO SUMÁRIA DE DESEMPENHO, 2000:14)

Um outro ponto positivo é a mudança de postura das prefeituras municipais em função da atuação do Projeto São José. Com isso, documentos de avaliações internas do Projeto São José apontam que os governos municipais apresentam esforços para a capacitação e acompanhamento técnicos dos subprojetos, ações de transparência na gestão dos recursos

públicos, participação efetiva nos conselhos municipais e maior proximidade com as comunidades atendidas pelo PSJ.

5.8 Problemas enfrentados

No ano de 1996 representantes do Ministério Público apresentaram uma moção contra o Governo do Estado propondo a suspensão das liberações de subprojetos pelo Projeto São José. O argumento central foi o período de eleições, sendo os financiamentos, executados pelo Governo do Estado, interpretados como eleitoreiros. Com isso, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), responsável pela gestão do Projeto São José no período de 1995 a 1997, tomou algumas atitudes que alteram o processo de funcionamento, tais como:

- Discussão das comunidades para priorizar os projetos que deveriam ser financiados pelo PSJ;
- Avaliar, novamente, a representatividade das associações, tendo em vista a medida tomada no sentido de se eliminar organizações de âmbito municipal, bem como aquelas com características de entidades guarda-chuva;
- Estabelecimento de contra partida das associações beneficiadas com o financiamento dos subprojetos, estabelecendo 15% para a categoria de infraestrutura e 20% nos produtivos;
- Reformulação dos subprojetos para o atendimento das normas estabelecidas para o aperfeiçoamento do Projeto, estabelecendo o valor de financiamento máximo de US\$ 50.000,00 por subprojeto;
- As propostas de financiamento serão submetidas à aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS).

Como se percebe, as regras acima estabelecidas permanecem até os dias de hoje na operacionalização do Projeto São José. Mesmo com as mudanças de secretarias ocorridas com as mudanças do Gestor Estadual as regras e diretrizes básicas continuam. A descrição evidencia o foco das ações, bem como a manutenção das diretrizes de funcionamento

apesar da criação de novas categorias, que teoricamente, expandem o público-alvo do Projeto São José. As ações são orientadas, no decorrer dos 13 anos, para o fornecimento de infra-estrutura básica comprometendo parcela igual ou superior a 50% do total do investimento. As avaliações até então realizadas, sejam elas internas ou externas, apresentam uma preocupação semelhante com o investimento dos recursos e número de famílias beneficiadas, ou seja alcançar as metas físico-financeiras. Portanto, este recorte deixa para um segundo plano a avaliação qualitativa de impacto, que teoricamente resgataria o objetivo de criação e manutenção do Projeto São José – combater a pobreza rural do Estado do Ceará.

6. A VISÃO DO BANCO MUNDIAL SOBRE A POBREZA E SUA PRESENÇA NO ESTADO DO CEARÁ

A pobreza e a esperança são mãe e filha. Ao se entreter com a filha, esquece-se da mãe.
(Jean-Paul Sartre)

6. A VISÃO DO BANCO MUNDIAL SOBRE A POBREZA

A motivação para a construção deste capítulo se deve a reconhecida atuação do Banco Mundial no campo do financiamento de projetos de combate ou alívio da pobreza em vários países localizados em diferentes continentes. No Brasil, em específico no Estado do Ceará, o Banco está presente desde a década de 70, apoiando ações focadas nas áreas rurais, no agricultor, nas pessoas em situação de pobreza. É, portanto, um ator cuja voz está muito presente. A base para a construção deste capítulo foi a análise de artigos publicados por funcionários e ex-funcionários do Banco que escreveram, no período da década de 60 até os dias de hoje, sobre a política de financiamento e de condução das ações destinadas às pessoas em situação de pobreza.

6.1 Abordagem geral dos objetivos do Banco e as mudanças ocorridas

Os objetivos originais do Banco Mundial que foram estabelecidos no seu Convênio Constitutivo incluíam a melhoria da produtividade, do padrão de vida e das condições de trabalho. Porém nos primeiros anos o Banco concentrou suas ações e financiamentos em grandes obras de infra-estrutura, tais como energia, estradas, transporte e indústrias nos países com relativo grau de desenvolvimento. O foco das atividades, portanto, não eram os países com maiores dificuldades de se desenvolverem. A primeira estratégia do Banco Mundial relacionada a pobreza foi a criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), em 1961. Com isso, o Banco aumentou os empréstimos para a agricultura e iniciou os empréstimos para a educação.

Na década de 70, conforme Beckmann (1986) o Banco começou a concentrar maiores esforços nas atividades que beneficiariam diretamente 'os pobres'. Reconheceu-se amplamente que os benefícios do crescimento acelerado ocorrido nas décadas de 50 e 60 tinham produzido relativamente poucos resultados para os povos mais pobres do mundo. Sendo assim, o Banco Mundial começou a emprestar recursos para diversos tipos de projetos que tivessem como foco de ação a expansão do crescimento econômico e a

redução da pobreza. Um dos projetos que se destaca dos demais foi o de expansão nos empréstimos para a agricultura e o desenvolvimento rural, que aumentou a produtividade e a renda de dezenas de milhões de pequenos agricultores.

Ainda na década de 70 a economia mundial enfrentou grandes turbulências e crises causadas pela alta dos preços do petróleo, recessão e a inflação. Com isso, a proporção e o número de pessoas em situação de pobreza absoluta (sem capacidade de ingerir um mínimo aceitável de calorias) no mundo aumentaram. Para o Banco Mundial o progresso no combate à pobreza é virtualmente impossível nos países assolados por crises financeiras e declínio econômico, e pareceu melhor ao Banco perseguir uma política que ajudasse a restaurar o impulso do desenvolvimento. Neste momento de transição de estratégia de atuação, o Banco sofreu fortes críticas, sendo acusado de recuar em sua responsabilidade com relação à pobreza.

No início da década de 80, Beckmann (1986) relata que as parcelas de empréstimos do Banco destinadas a agricultura e ao desenvolvimento rural sofreram uma redução acentuada. Durante os anos de 1984 e 1985 a administração do Banco adotou medidas para intensificar o foco sobre a pobreza. Empenhou-se, portanto, num esforço de duplicar os empréstimos e diversificar suas atividades relacionadas à pobreza. Em 1984, o Banco começou, pela primeira vez, a monitorar sistematicamente sua análise econômica por país e houve um aumento discreto dos estudos sobre a pobreza, principalmente a pobreza dos países da América Latina. Sendo que os primeiros países estudados e monitorados sobre o custo social da recessão e do ajuste fiscal na Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México e República Dominicana. Assim, em 1985, a parcela de empréstimos que deveria beneficiar os pobres diretamente subiu na maioria das regiões e em todos os setores orientados para a pobreza.

O compromisso do Banco Mundial com a pobreza está explícito nas várias declarações e discursos dos presidentes que passaram pelo Banco, conforme descreve Beckmann (1986).

“A diretoria executiva e a administração do Banco têm coerentemente reafirmado que os objetivos fundamentais são crescimento econômico e redução da pobreza,

sendo que os mesmos permanecem inalterados. As declarações de Robert McNamara (1968-1981) identificaram o Banco com a pobreza. As declarações de A. W. Clausen (1981-1986) ressaltaram a AID 7 e a situação da África Subsaariana, e, sobretudo pediram amplas reformas no comércio, no fluxo de capitais e nas diretrizes econômicas para superar a crise geral no desenvolvimento do início da década de 80”. (BECKMANN, 1986:2)

De acordo com estudos, a principal mudança ocorrida na estratégia de atuação do Banco na ‘redução da pobreza’ foi gerada pelas mudanças das necessidades dos países em desenvolvimento. Desta forma, o Banco Mundial enfatizou a mudança de diretriz tanto nos países industrializados quanto naqueles em desenvolvimento no intuito de reanimar o crescimento, em parte por que o Banco entende que uma condição necessária (embora insuficiente) para um renovado progresso contra a pobreza é o crescimento econômico.

O documento divulgado pelo Banco Mundial chamado Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2000/2001 apresenta a estratégia para a redução da pobreza e aponta os objetivos para este período. De acordo com Lima (2003:55) “o objetivo é atingir o desenvolvimento internacional, através da criação de sociedades justas, sem pobreza, que sejam competitivas e produtivas”. Um dos pontos de destaque do relatório “é a promoção da descentralização e do desenvolvimento comunitário. A fundamentação da idéia da descentralização é que ela aproxima as instituições das comunidades e populações pobres, aumentando o controle dos serviços por parte das pessoas que tem direito a recebê-los. Para isso, é preciso que se fortaleça a capacidade local e se transfiram recursos financeiros” diretamente para os beneficiários (LIMA, 2003:55). Esta estratégia passou a ser disseminada nos projetos apoiados pelo Banco. O intuito maior é fortalecer o capital social.

Em um dos trechos do Relatório fica bem claro como o Banco Mundial interpreta a pobreza, bem como as ações entendidas como necessárias para combatê-la.

“A estratégia de ação desenvolvida pelo Banco parte do entendimento que a pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais. Deste modo, as sugestões de enfrentamento são no sentido de criar oportunidade na esfera econômica, desenvolver ações que aumentem a autonomia na esfera política e na esfera social a idéia é desenvolver ações ligadas à segurança das populações pobres”. (LIMA, 2003:56)

Ainda Lima (2003) ao analisar o relatório publicado pelo Banco Mundial no ano de 2001, afirma que a estratégia de redução da pobreza está baseada no ideário do capital social, reconhecendo também a importância de outros capitais. As formas de capitais são identificadas pelo autor como capital financeiro, humano, físico e natural, entendendo sua ação conjunta importante para a redução da pobreza. Contudo, defende que as outras formas de capital não são suficientes sem o capital social, já que este exerce a função de aglutinador e potencializador dos demais capitais.

Se percebe, a partir da leitura de alguns documentos e relatórios, que o Banco Mundial considera capital social como os sentimentos de admiração, cuidado, preocupação, simpatia, consideração, respeito, senso de obrigação ou confiança entre pessoas e/ou grupos.

6.2 A discussão da pobreza como desigualdade de renda

A desigualdade de renda foi tema de vários artigos dos funcionários do Banco Mundial. Sendo que Adler (1974) escreve sobre a pobreza rural e urbana na perspectiva das desigualdades de renda, propondo algumas mudanças nas políticas públicas e criticando as políticas desenvolvimentistas que focam no crescimento do produto nacional sem pensar no bem estar dos pobres. Além disso, o autor critica a idéia que o crescimento econômico diminui a pobreza, tendo em vista que quanto mais o país se desenvolve economicamente maior é a renda dos mais ricos, surtindo pouco impacto na renda dos mais pobres, aumentando, deste modo, as desigualdades.

“(...) 20 a 40 por cento dos mais bem aquinhoados da população são principalmente os que recebem os benefícios do desenvolvimento econômico, e 20 por cento dos mais pobres (talvez a percentagem seja ainda maior) não participam do processo de desenvolvimento econômico. Este estado de coisas choca-se, em contraste vivo, com os objetivos fundamentais do desenvolvimento econômico – a diminuição da pobreza e da miséria humana”. (ADLER, 1974:2)

Bates *et al* (1976) aborda em seu trabalho a mudança de estratégia do Banco Mundial, que aumentou consideravelmente nas décadas de 60 e 70 os investimentos em áreas rurais, concentradas em países periféricos em desenvolvimento. Este período de realinhamento estratégico foi visto como um ‘novo estilo’ do Banco no propósito de reduzir a pobreza. Os principais elementos dos novos projetos eram beneficiar maior número de pessoas pobres do campo, estabelecendo taxa de retorno igual ao custo de oportunidade do capital. O segundo elemento era apoiar a agricultura em pequena escala, procurando estabelecer um equilíbrio entre os componentes diretamente produtivos e outros como educação, saúde e abastecimento d’água. O terceiro e último elemento era apresentar um baixo custo por beneficiário com o objetivo de expandir a área atendida.

Ainda Adler (1974) reflete sobre as formas de diminuir as desigualdades, apontando três grandes áreas de intervenção, sendo a educação, a geração de emprego e o desenvolvimento rural. A educação é analisada do ponto de vista do investimento, sendo desigual por área urbana e rural. Adler analisa que as políticas de educação não foram priorizadas nas áreas rurais e na área urbana o foco foi à educação profissionalizante, tendo em vista a demanda industrial. Com relação ao emprego é influenciado pela baixa escolaridade, baixo crescimento industrial e pelo crescente ritmo demográfico, sendo presente nas famílias de renda menor, ou seja, nas pessoas em situação de pobreza. Segundo o autor os dados sobre distribuição de renda não conseguem captar as diferenças da pobreza rural e urbana, pois não analisam do ponto de vista do acesso aos serviços públicos. Assim, o pobre urbano é menos pobre, comparando-se ao pobre rural, pois tem acesso aos serviços públicos, tais como educação, saúde, água, energia elétrica. Adler alerta para as influências políticas nas ações de que visam diminuir as desigualdades de renda.

“Cumprir não esquecer que a estrutura de distribuição de renda está, desde logo, jungida a estrutura social, que por sua vez determina a estrutura do poder político. Qualquer tentativa de introduzir mudanças na distribuição de renda, mesmo nos países que se reconhece largamente a necessidade de realizar reformas para alcançar maior justiça social, está condenada a tropeçar nos interesses de grupos econômicos e politicamente poderosos”. (ADLER, 1974:3)

Com relação ao funcionamento dos projetos financiados pelo Banco Mundial, a implementação é de responsabilidade do mutuário, sendo da competência do Banco a

exclusiva supervisão das ações, acompanhamento dos prazos, aplicação dos recursos e possíveis alterações no plano inicial aprovado. Baum (1979) fala das alterações no foco da supervisão, de acordo com o autor a equipe responsável para acompanhar o projeto agora acumula experiências exitosas que são reunidas e utilizadas para o delineamento e elaboração de futuros projetos, bem como para o aprimoramento de políticas e normas formuladas pelo Banco Mundial e implementadas no campo quando ocorre a supervisão.

Em referência ao efeito das políticas governamentais sobre a população em geral Ahluwalia (1975) afirma que dependerá também da incidência paralela dessas políticas no setor agrícola, apontando como foco das políticas para combater a pobreza rural. Um outro ponto é identificar o lugar onde se concentra a pobreza, entendido como um dos fatores chave para orientar a intervenção e ter um mínimo de garantia de repercussão positiva sobre a distribuição da renda. Na agricultura, a distribuição de renda em grande parte é determinada por fatores estruturais, tais como a distribuição das terras, sendo razoável supor que a distribuição da renda adicional gerada será determinada nos mesmos moldes.

6.3 Financiamentos do Banco Mundial ao Governo do Estado do Ceará

Na intenção de financiar o desenvolvimento de políticas de combate à pobreza rural o Banco Mundial iniciou uma série de empréstimos ao governo estadual cearense. De acordo com documentos oficiais o apoio começou no ano de 1974 na Gestão de César Cals com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, chamado Pólo Nordeste. No ano de 1981 o Banco apoiou o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Ceará, conhecido pela sigla PDRI, no governo de Virgílio Távora que teve duração até o ano de 1986 no governo de Gonzaga Mota. Com a vitória do Tasso Jereissati em 1987 tem início no Estado do Ceará o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor – PAPP, que sofre uma reformulação no ano de 1993, tornando claro o objetivo de combater a pobreza rural. Ainda um dos objetivos do Programa era a descentralização da gestão, passando a comunidade rural o papel de gestora dos recursos públicos, bem como a divisão de responsabilidades entre o Estado e os municípios. Em 1995, na segunda gestão do Governador Tasso Jereissati é

criado o Programa de Combate à Pobreza Rural - PCPR, conhecido no Estado do Ceará como Projeto São José, em homenagem ao santo das chuvas.

Antes da Constituição de 1988 o empréstimo era contraído pelo Governo Federal. Com a Constituição de 1988 os governos estaduais conquistaram mais autonomia para a formulação e operacionalização de programas com recursos externos.

6.4 Fases de financiamento de um projeto

Segue tabela demonstrativa das fases necessárias para um projeto receber financiamento do Banco Mundial.

Tabela 7 – Fases de um projeto do Banco Mundial

Fase	Funcionamento
Identificação	É a seleção feita pelo Banco Mundial e pelos mutuários de projetos adequados, que apóiem as estratégias de desenvolvimento nacional e setorial e sejam viáveis consoante as normas do Banco. Estes projetos são incluídos no programa de empréstimo do Banco para um determinado país.
Elaboração	O país ou organismo que toma o empréstimo examina os aspectos técnicos, institucionais, econômicos e financeiros do projeto proposto. O Banco orienta e disponibiliza ajuda ao mutuário a obter assistência de outros setores. Esta fase demora de um a dois anos.
Avaliação Prévia	A equipe do Banco Mundial revisa de forma ampla e sistemática todos os aspectos do projeto. Esta atividade é realizada em campo e dura em torno de três a cinco semanas. Os aspectos principais analisados são: técnico, institucional, econômico e financeiro. Esta visita gera um relatório que servirá de base para a negociação com o mutuário.
Negociação	É realizado debate com o mutuário sobre as medidas necessárias à garantia do sucesso do projeto. Os acordos entre os contratantes são consolidados nos documentos de empréstimo. A seguir, o projeto é apresentado aos diretores executivos para sua aprovação. Após a aprovação, o acordo de empréstimo é assinado.
Implementação e Supervisão	O mutuário é responsável pela execução do projeto negociado com o Banco. Cabe ao Banco Mundial a supervisão do processo de implementação. Para isso, o Banco recebe relatórios de andamento preparados pelo mutuário e promove periódicas visitas de campo. A aquisição de bens e a contratação de obras para o projeto devem obedecer às normas gerais do Banco no tocante a eficiência e a

	economia.
Avaliação <i>ex post</i>	Esta é a última etapa e sucede ao desembolso final de recursos do Banco para o projeto. Um departamento independente, chamado de Avaliação de Operações, analisa o relatório de conclusão elaborado pelo setor de projetos do Banco e procede a sua própria auditoria do projeto, através da revisão do material na sede e visitas de campo, quando necessária. Esta avaliação proporciona lições que serão aplicadas nos trabalhos subseqüentes.

Fonte: Finanças e Desenvolvimento, 1979.

De acordo com Ripman (1974) entende-se por supervisão de projetos o trabalho que o Banco realiza com vistas à execução segura e bom funcionamento dos projetos que financia, e ao cumprimento dos convênios e acordos relativos aos projetos compreendidos nos documentos de empréstimos. O objetivo é antecipar o diagnóstico de problemas futuros, e discutir a solução com os prestatários e o fiador do empréstimo. O Banco estabelece no convênio constitutivo de empréstimo a supervisão como uma obrigação. A supervisão foi pensada, inicialmente, na presença de um representante do Banco no local de cada projeto, porém se percebeu que esta alternativa era bastante dispendiosa, além de incorrer no risco de envolvimento do técnico nas atividades administrativas do projeto desenvolvido, limitando a autonomia dos prestatários.

A segunda possibilidade pensada pelo Banco foi à cobrança de relatórios de acompanhamento que seriam emitidos pelos prestatários, porém esta alternativa foi rapidamente rejeitada. Assim, o Banco Mundial decidiu por uma metodologia que contempla as alternativas acima. Deste modo, a supervisão passou a ser realizada pela visita de técnicos a campo e pelos relatórios emitidos periodicamente pelos prestatários. Os técnicos que fazem a supervisão são preferencialmente os mesmos que participaram da discussão inicial do projeto e de sua implementação. Assim, o trabalho apreende melhor sua fase e gera novos conhecimentos, aumentando as chances de diagnosticar problemas, tendo em vista a familiarização e vínculo de confiança gerada entre o técnico e os prestatários.

A concessão de empréstimos estabelece algumas diretrizes a serem cumpridas pelos prestatários. Estas diretrizes objetivam aumentar, na visão do Banco, as chances de sucesso

com o alcance eficiente das metas. As normas pressupõem a mudança, o ajuste ou mesmo a criação de novas estruturas físicas e de pessoal para implementar, de forma exclusiva, o projeto.

“A decisão do Banco para conceder empréstimo baseia-se também nos convênios e acordos estipulados no documento do empréstimo proposto, em que o prestatário e o fiador concordam em adotar ou seguir determinadas normas consideradas necessárias ao êxito do projeto. Em muitos casos o prestatário concorda em melhorar a sua organização, contratar consultores, treinar pessoal, ou mesmo estabelecer uma nova organização para levar a cabo o projeto. Algumas das medidas a serem adotadas, ou das atividades a serem realizadas, são consideradas tão essenciais ao êxito do projeto que o Banco exige sua adoção ou execução antes de o empréstimo ser negociado; outras antes da apresentação à Junta; e outras, antes da data de vigência do empréstimo”. (RIPMAN, 1974:18-19)

Uma das condicionalidades mais importantes no momento do financiamento é perceber a institucionalização do mutuário. Que de acordo com Baum (1979) a experiência do Banco Mundial indica que quando a atenção dispensada aos aspectos institucionais de um projeto é insuficiente, surgem problemas durante a sua execução. O autor ressalta que estas orientações são indicadas principalmente para os mutuários que irão gerenciar projetos de desenvolvimento em áreas rurais com grande densidade de pessoas em situação de pobreza. Portanto, a presença de uma infra-estrutura física não é mais o fator prioritário na avaliação das condições do mutuário em gerenciar de forma eficiente o projeto, mas sim os arranjos institucionais solidificados e bem articulados presentes.

6.5 A escolha da pobreza rural

De acordo com Lele (1976) nos países em desenvolvimento, se verifica uma grande parte da população vivendo nas áreas rurais, necessitando assim que uma parte importante das políticas de desenvolvimento nacional visasse o aprimoramento das oportunidades econômicas naquelas áreas. A partir disso, a escolha de atuar no financiamento de projetos em áreas rurais ganhou mais espaço no Banco Mundial.

O investimento se justifica tendo em vista que a ausência de desenvolvimento rural pode contribuir para a migração urbana e o deslocamento entre áreas rurais mais produtivas e que apresentam uma certa infra-estrutura de serviços, como afirma Lele (1976).

“a migração rural, entretanto, nem sempre é temporária e nem simplesmente um resultado do apelo econômico. Muitas vezes ela é exarcebada pelas políticas agrícolas discriminatórias, especialmente pelo acesso injusto a terra”. (LELE, 1976:38)

Já Waterston (1975:31) alerta os formuladores de políticas públicas sobre a diferença entre desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola, onde o “objetivo do desenvolvimento rural é o aumento do bem-estar material e social da população rural” enquanto o desenvolvimento agrícola é uma “atividade essencialmente setorial” e tem beneficiado historicamente “o fazendeiro rico que o pobre nos países em desenvolvimento”. O autor ainda afirma que os ricos são beneficiados pelas políticas devido seu acesso facilitado às linhas de crédito, por serem alfabetizados e por possuírem terras, componentes estes que faltam aos pobres, dificultando o seu desenvolvimento.

Com o permanente cenário de desigualdade no meio rural, o Banco Mundial e outros organismos de crédito, bem os governos de vários países tem se concentrado na promoção do desenvolvimento, a partir da oferta de infra-estrutura e serviços necessários para aumentar a participação das pessoas em situação de pobreza no aumento da produção e renda agrícola. A participação efetiva dos beneficiários das políticas evita que a intervenção dos governos e de outras entidades tenham uma conotação de beneficência, afastando-se da idéia de desenvolvimento (WATERSTON, 1975:32). Neste sentido Lele (1976:42) afirma que é “somente através do uso eficiente dos recursos existentes que se pode melhorar a vida das massas rurais”. Para Conable (1986:5) o desenvolvimento proporciona o aumento da renda dos agricultores pobres que podem utilizar para a melhoria da dieta de suas famílias.

Portanto, para o Banco Mundial, a vulnerabilidade social não se define apenas pela dimensão de carência, mas implica também a força da resistência como capacidade de responder aos efeitos negativos produzidos pela condição de pobreza através de ações afirmativas. Neste sentido, o Banco reconhece que as populações vulneráveis têm a

propriedade de "ativos" sociais, econômicos e culturais que poderiam e deveriam ser mobilizados no provimento de soluções da pobreza" (IVO, 2003:16).

Para Waterston (1975:33) significa que é de responsabilidade das comunidades rurais criarem proporções razoáveis de recursos para o seu sustento. Tendo em vista, que a utilização de mão-de-obra da própria comunidade nos projetos financiados pode rever a situação de subemprego das áreas rurais, transformando suas vocações em potencialidades. De forma que, qualquer avaliação de programa de desenvolvimento rural inclua a análise as contribuições locais e regionais para a manutenção dos serviços sociais rurais.

Segundo Lele (1976:42) a política para desenvolver a área rural deve ser nacional e com base em três conjuntos de ação.

“primeiramente é preciso que ocorram as necessárias transformações na política, incluindo uma distribuição mais equitativa dos direitos sobre a terra e fixação de preços incentivadores para as colheitas produzidas pela agricultura de subsistência. Em segundo lugar, os recursos devem ser concedidos numa base de prioridade visando ao aumento da produtividade do setor rural de subsistência para se desenvolver a tecnologia agrícola. Em terceiro lugar, um esforço adequado deve ser impulsionado para desenvolver a capacidade institucional, não só no setor público organizado, mas no setor rural tradicional”. (LELE, 1976:42)

Desta maneira, se percebe que a sustentabilidade das experiências apoiadas pelo Banco Mundial, como afirma Lima (2003:61) dependem do apoio externo, das competências e habilidades construídas nas comunidades de forma a propiciar sua continuidade. Com isso, os recursos financeiros, técnicos e gerenciais providos por instituições de apoio podem se apresentar como um diferencial das iniciativas induzidas 'de cima', quando estas são comparadas àquelas de origem popular, que enfrentam carências e dificuldades. Cabe apreciar quais os impactos e conseqüências causados por tal diferença nas experiências práticas e desenvolver maneiras dos projetos se auto-sustentarem.

6.6 A avaliação da Sociedade Civil acerca das ações do Banco Mundial

Em um estudo realizado pelo escritório do Banco Mundial em Brasília sobre a visão da sociedade civil com relação às ações do Banco foi identificado que:

- Em geral, a imagem do Banco Mundial é negativa e associada a grandes projetos de infra-estrutura que não parece beneficiar as populações locais e muitas vezes têm impacto social e ambiental imprevistos;
- O Banco é visto como lento e demasiadamente burocrático;
- O Banco é considerado, em geral, como inaccessível e distante da realidade local;
- Mais recentemente, o Banco tem adotado políticas positivas de desenvolvimento social e proteção ambiental (GARRISON, 2000:14).

Estudos recentes sobre a colaboração das organizações da sociedade civil, Banco Mundial e Governo apontam sobre uma parceria crescente, identificando as áreas onde os trabalhos conjuntos ganham maior ênfase. Desta forma, as áreas de “proteção ambiental, prevenção contra a AIDS e redução da pobreza rural se mostram mais propensas a colaboração intersetorial e que podem potencializar seus benefícios”, como afirma Garrison (2000:15). Deste modo, a concepção produzida pelo Banco Mundial sobre as condições de participação dos pobres nos programas sociais, ao restringir-se aos seus ‘ativos’ sociais, enfatiza particularmente os conteúdos dinâmicos, eliminando os fatores estruturais geradores da pobreza”, descreve Ivo (2003:16).

Garrison (2000:14) escreve sobre a participação da sociedade civil nas ações planejadas pelo Banco Mundial e governo. Com isso, o autor lembra que no ano de 1993 uma campanha nacional de combate à pobreza mobilizou cerca de 2,8 milhões de voluntários, os quais se organizaram em comitês locais espalhados por todo o país. Avalia-se que 16 milhões de pessoas de baixa renda receberam comida, roupas, tratamento médico e empregos. Em uma outra visão, “a participação não deve se converter em prática ou poder político, mas numa prática de empresariamento, através da qual as agências competem entre si de forma a incorporar os pobres ao mercado e não ao Estado. Dessa forma, a

mobilização do potencial da pobreza despolitiza os processos de participação social e separa-os das políticas mais universalistas de redistribuição de riquezas” (IVO, 2003:16). O autor alerta ainda para as políticas orientadas espacialmente e com atendimento por comunidade sobre os riscos de provocar um sentimento de culpa, onde as justificativas para a pobreza e sua responsabilidade são dos próprios pobres. Além disso, esta forma de atendimento e as medidas adotadas facilitam o descompromisso do Estado na ampliação dos Direitos Sociais e numa responsabilização social redistributiva.

Uma das formas de incentivar a participação e discussão de problemas e prioridades é a organização comunitária. Garrison (2000:20) conceitua associações comunitárias como a base da sociedade civil no Brasil. O Banco Mundial as chama, em seus documentos, de organizações comunitárias de base (CBOs). As associações comunitárias são, por definição, de âmbito local, sendo a comunidade o seu loco. Se estima que existam dezenas ou mesmo centenas de milhares de associações comunitárias espalhadas por todo o Brasil, porém estes números não são confiáveis. A Igreja Católica desempenhou um papel fundamental neste processo, já que muitos dos grupos de base nasceram das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), estimadas em 80.000, que a Igreja criou neste período da década de 70 e 80.

Os processos decisórios geralmente são caracterizados por estruturas de poder que são participativas, com lideranças eleitas pelos membros. Têm, normalmente, objetivos institucionais estreitamente definidos, voltados para o atendimento de problemas como carência de água, moradia e transporte ou posse da terra (GARRISON, 2000:20-21).

“Dado que tendem a ter uma estrutura organizacional frágil, fontes de financiamento instáveis e baixos níveis de consolidação institucional, a sobrevivência pode ser de alguns poucos anos. Tais grupos podem deixar de existir quando os objetivos para os quais foram criados (construção de escola, treinamento de agentes de saúde, obtenção de titularidade da terra, etc.) são parcial ou totalmente alcançados”. (GARRISON, 2000:21)

Ainda sobre a pesquisa de percepção da sociedade civil sobre as ações do Banco Mundial foram identificadas algumas que são relacionadas a formulação de políticas. Com isso, segue os comentários abaixo:

- O Banco tem uma imagem no Brasil muito mais associada às políticas de ajuste estrutural do FMI que a de um organismo de desenvolvimento que financia iniciativas de combate à pobreza e outras iniciativas sociais;
- É também necessário que o Banco Mundial trate das causas da pobreza e não apenas de suas conseqüências (GARRISON, 2000:43)

Com relação às críticas aos aspectos operacionais do Banco foi identificado que:

“não de se surpreender que o Banco enfrente problemas operacionais e de desembolso em seus projetos, especialmente em projetos sociais mais complexos, já que a abordagem geral do Banco está voltada para o financiamento de ‘projetos’ técnicos e não para ‘programas’ sociais”. (GARRISON, 2000:43)

De acordo com a avaliação da sociedade civil sobre o desempenho dos projetos específicos foi apontado que:

“alguns participantes criticaram o Programa para o Combate à Pobreza rural no Nordeste (PCPR) e o Projeto de Educação do Nordeste por serem executados pelos governos estaduais de forma muito tradicional e pouco abertos a colaboração com as ONGs. Diversas pessoas afirmaram que os resultados desses projetos que cobrem vários estados variam de um estado para outro – o desempenho é melhor em alguns estados – e que isso depende de fatores como a disposição do governo local em adotar uma política de participação e da presença de uma sociedade civil forte, atuante em nível local”. (GARRISON, 2000:44)

Na visão de Conable (1986:3) não é possível reduzir a pobreza sem antes promover o crescimento econômico. Com isso, o autor afirma que em alguns governos foi tentada a redistribuição da riqueza existente, sem adotar estratégias de promoção do crescimento econômico, acarretando numa distribuição de pobreza e não da riqueza.

Quando o Banco Mundial fez uma avaliação sobre as vantagens do componente participação nos projetos e programas financiados chegaram a algumas conclusões:

- Maior relevância social das iniciativas empreendidas;

- Maior participação por parte dos atores (governo, sociedade civil, setor privado) nos projetos e, principalmente, por parte dos beneficiários locais que, em última instância, são responsáveis por dar continuidade e manter as atividades do projeto;
- Melhor execução do projeto (incluindo mantendo o cronograma de desembolso e alcançando resultados programáticos);
- Maior controle social e melhor capacidade de monitoramento das atividades;
- Colaboração institucional que permite a junção e a alavancagem de experiências e capacidades complementares entre o governo e a sociedade civil;
- Maior sustentabilidade a longo prazo. (GARRISON, 2000:48)

Em um dos eventos organizados pelo Banco Mundial em Nicarágua e as propostas confirmadas na reunião realizada em Lima tratava-se sobre a estratégia de combater a pobreza urbana em parceria com as organizações da sociedade civil e governos locais. Foram produzidos trabalhos que foram posteriormente discutidos sobre o contexto da pobreza urbana, o papel do setor informal, a prestação de serviços básicos, questões relacionadas a pobreza, a degradação ambiental e questões relacionadas a governança (GARRISON, 2000:53).

A participação foi um componente exigido nos projetos e programas financiados pelo Banco Mundial como afirma uma passagem descrita por Garrison (2000:57).

“O Banco deu prosseguimento a esta visão no Brasil, pois elegeu a criação de conselhos de desenvolvimento rural como uma pré-condição para o financiamento de diversos projetos de manejo de recursos naturais e pobreza rural”. (GARRISON, 2000:57)

Observa-se que o elemento da participação foi construído e disseminado nos projetos financiados pelo Banco na tentativa de diminuir os riscos de insucesso. A participação é um elemento difícil de consolidar, tendo em vista o nível de autonomia e intervenção do grupo. Uma outra questão, é que a reunião de pessoas em um espaço para ouvir propostas e validar planejamentos e estratégias já consolidadas não significa participação. Participar é fazer parte, pressupõe envolvimento, poder de voz e intervenção, é autonomia para alterar.

Com a visão de construir um espaço de discussão, onde as comunidades discutissem seus problemas, priorizassem as soluções a partir da promoção da idéia de empoderamento foi desenvolvido com o apoio financeiro e técnico do Banco Mundial o Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste. Este Programa visa o desenvolvimento rural, com início no ano de 1985 e implementado em todos os Estado do Nordeste. Estima-se que 14.000 grupos comunitários (associações de produtores, cooperativas e grupos de mulheres) receberam doações para realizarem mais de 30.000 projetos de pequena escala nas áreas de infraestrutura e produção.

O autor conclui que “a colaboração intersetorial não apenas faz com que os beneficiários se envolvam e se sintam co-responsáveis pelos projetos, como também resulta em melhores resultados operacionais e impacto social. O Banco Mundial reconhece que o seu é um papel de catalisador na promoção da participação da sociedade civil, cabendo ao governo brasileiro, nas três esferas assumir o protagonismo de uma maior colaboração com a sociedade civil”. (GARRISON, 2000:71)

No ano de 1996 o Instituto do Banco Mundial (WBI) lançou um programa chamado Parcerias para o Combate à Pobreza em parceria com o PNUD e com a Fundação Interamericana presente nos países da Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Jamaica e Venezuela.

Já no Brasil, o programa foi lançado no ano de 1998 sendo realizado em parceria com o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getulio Vargas, em São Paulo. De acordo com Garrison (2000:68) o Programa “reuniu um grupo intersetorial de especialistas em desenvolvimento e dirigentes de Organizações da Sociedade Civil que selecionaram dez iniciativas de parcerias sub-nacionais bem sucedidas de combate à pobreza em todo o Brasil e que foram posteriormente estudadas por pesquisadores independentes” (GARRISON, 2000:68).

Uma das experiências selecionadas foi o Programa de Combate à Pobreza Rural - Projeto São José, desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará, com financiamento do Banco Mundial.

O Banco Mundial reconhece o nível de dificuldade para desenvolver projetos sociais.

“programas sociais como pobreza rural e educação, que são mais complexos e difíceis para implantar e por isso requerem mais participação e senso de *ownership* ou compromisso entre os principais atores para garantir bons resultados e sustentabilidade de longo prazo”. (GARRISON, 2000:69)

De acordo com informações disponíveis no *site* do Banco Mundial⁸ postado no dia 19 de dezembro de 2008 relata a renovação de um contrato de financiamento para a execução de obras hídricas. Para tanto, o presidente do Banco para o Brasil justifica a importância da parceria financeira.

"À semelhança de outros estados pobres do Nordeste do Brasil, a escassez da água no Ceará limita o desenvolvimento econômico e social do Estado. O Banco tem sido um parceiro próximo do Estado há vinte anos, ajudando-o a melhorar a sua infra-estrutura e instituições hídricas. Ao longo deste período, o Estado fez grandes avanços, e tornou-se um líder reconhecido na gestão das águas no País. Este novo empréstimo irá prestar um apoio continuado, vital tanto para a gestão hídrica da águas do Ceará quanto das águas que o Estado receberá da transferência inter-bacias do Rio São Francisco," disse **John Briscoe, diretor do Banco Mundial para o Brasil.**

O documento ainda ressalta que “o Nordeste brasileiro tem problemas críticos relacionados com a escassez da água, experimentando secas longas, severas e periódicas, e os profundos problemas econômicos e sociais associados. O Estado do Ceará, que tem noventa e três por cento do seu território na região semi-árida, sem rios perenes, é especialmente penalizado por essas adversidades climáticas”. O documento finaliza com uma síntese do aporte financeiro do Banco às políticas públicas desenvolvidas ao longo dos últimos 20 anos no Estado do Ceará.

⁸ Acesso no dia 26 de dezembro de 2008, página www.bancomundial.org.br

“Este crédito adicional de US\$ 103 milhões do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) concedido ao Estado do Ceará é garantido pelo Governo do Brasil, e será amortizado em 21 anos incluindo seis anos de carência. O empréstimo original ao Progerirh, de US\$ 136 milhões, foi assinado em 10 de fevereiro de 2000. Desde 1976, o Banco Mundial já investiu quase US\$ 1,5 bilhão no Ceará, principalmente para a redução da pobreza rural e gestão do sector da água”.

O desenvolvimento rural, com foco em ações para o setor agrícola foi ressaltado como prioridade em um dos discursos do presidente do Banco.

“o Banco continuará dando ênfase no desenvolvimento agrícola, desde a pesquisa até a produção, como um dos fundamentos do desenvolvimento continuado, para mostrar uma atenção maior quanto ao papel da população, do meio ambiente e da mulher na vida e nas esperanças dos pobres no mundo” (CONABLE, 1986:5)

Uma das preocupações mais recentes do Banco Mundial é promover a aproximação dos técnicos com a realidade onde serão operacionalizados os projetos. Conable (1986:5) afirma em uma entrevista que o Banco lida com pessoas que vivem em condições diversas, não se tratando por sua vez de estatísticas, de dados somente. Para o autor os projetos são o produto final dos empréstimos tornando necessário o conhecimento pessoal do meio onde será realizado o investimento, e com isso ultrapassar o conhecimento estatístico.

Como se percebe, existem várias ‘vozes’ dentro do Banco Mundial sobre a visão da pobreza, demonstrando que existem grupos com pensamentos distintos sobre a ação necessária para amenizar a situação dos países com dificuldade de desenvolvimento. Um outro fator relevante para a análise é a ausência do termo ‘combater a pobreza’ nos documentos escritos por funcionários e ex-funcionários do Banco Mundial. A idéia é amenizar, atenuar a situação de pobreza, partindo de modelos pré-acabados.

7. AS VERSÕES DA POBREZA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO CEARÁ: a visão dos principais atores

O ataque direto à pobreza das massas constitui, primordialmente, uma decisão política, não uma decisão tecnocrática.
(Mahbub Ul Haq)

7. AS VERSÕES DA POBREZA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO CEARÁ: a visão dos principais atores

Neste capítulo, iniciaremos com uma breve contextualização do Estado do Ceará, em seguida descreveremos as políticas públicas direcionadas às pessoas em situação de pobreza desenvolvidas pelos governos do Estado do Ceará nos últimos 13 anos (1995-2008), apontando os novos sentidos construídos para as políticas implementadas. A base para a construção de sentidos foi os Planos de Governo elaborados na época da campanha para o processo de eleição e o Plano Plurianual (PPA), construído pela gestão atual (2007-2010). A sistematização do entendimento da pobreza foi elaborada a partir das falas dos entrevistados com os principais atores políticos e acadêmicos do Estado do Ceará relacionados com a temática em estudo.

7.1 O Estado do Ceará

O Ceará é um dos 27 membros da República Federativa do Brasil possuindo uma área de 148,83 mil km² correspondente a 1,74% do Território Nacional e 9,57% da Região Nordeste.

Suas divisões limítrofes englobam os Estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí, além do Oceano Atlântico. Com uma ampla faixa litorânea e um excelente clima tropical, o Ceará está hoje na rota do turismo internacional além de ter a pesca como uma das suas principais atividades produtivas. No aspecto clima, há uma predominância do tropical semi-árido abrangendo 98 municípios cearenses (53,26% do total).

Vale ressaltar que apesar dessa expressividade litorânea e da semi-aridez do território, o Estado do Ceará abriga importantes regiões serranas como, por exemplo, o Pico Alto de Guaramiranga com uma altitude de 1.112 m.

No que diz respeito aos solos, há uma escassez de profundidade além de deficiências hídricas, pedregosidade e uma enorme erosão. No entanto, isso não significa uma total deficiência, haja vista o Estado de Israel apresentar características semelhantes, mas com uma ampla exploração de atividades ligadas à agricultura.

Quanto à vegetação, a predominância é a Caatinga com um percentual de 49,91% de todo o território. No que concerne à preservação, o Estado do Ceará possui uma área de mais de 6.000.000 Ha de proteção ambiental.

Dados de 2005, fornecidos pelo IPECE, mostram que o Estado do Ceará está dividido em 184 municípios e 790 distritos. Já as informações do ano de 2006 apontam para a existência de 806 distritos.

O Estado do Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil, tendo 93% do seu território em área de semi-árido, caracterizado pela presença de períodos longos de estiagem, sendo este um dos fatores que provocam o sofrimento e o empobrecimento das comunidades, principalmente as comunidades rurais. Segundo as estimativas do Instituto de Planejamento do Ceará – IPLANCE (1999), metade da população cearense situava-se abaixo da linha de pobreza, vivia ou tentava viver com meio salário mínimo, e mais de um quinto da população estava abaixo da linha de indigência. Vale lembrar que o Estado do Ceará vem atuando numa série de frentes de inovação no campo da gestão e das políticas públicas. Neste sentido, Tandler (1998) descreve e analisa a relação do governo estadual com a sociedade civil, como forma de superar as dificuldades coletivas.

“As ações do Estado assumiram três formas: (1) realização de campanhas públicas de informação e, localmente, apresentação de mensagens semelhantes de modo menos formal; (2) insistência em fornecer serviços apenas por meio de associações de produtores, e não por indivíduos ou empresas isoladas, e em trabalhar com esses grupos por mecanismos que faziam às vezes contratos; e (3) exigência de discussão formal sobre decisões a respeito do investimento público em âmbito municipal por organismos, tais como os Conselhos Municipais, que tomam decisões, os quais incluíam, por insistência do governo estadual, representantes da sociedade civil e do governo estadual, assim como do governo municipal. (...) as campanhas públicas de informação feitas pelo estado e suas exortações aos cidadãos para que eles controlassem e respeitassem o serviço público foram os exemplos mais evidentes de um governo induzindo os cidadãos à ação cívica”. (TENDLER, 1998:206)

Segundo dados do IBGE (2005) houve uma diminuição da concentração de renda no Estado do Ceará entre os anos de 1992 a 2004, tendo o índice de Gini caído de 0,600 para 0,574 - possibilitando observar, no mesmo período, a diminuição do percentual de pessoas em situação de pobreza, passando de 70,6% para 55,5% da população. Com relação ao percentual de indigentes⁹, foi percebida uma diminuição mais expressiva, onde a taxa estadual passou de 45,2% para 24,8%. Mesmo com a redução do Índice de Gini, o percentual de pessoas em situação de pobreza no Estado é elevado, principalmente no meio rural.

Tabela 8 – População residente no Ceará - Período 1940 a 2000

Discriminação	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
População residente	2.091.032	2.695.450	3.296.366	4.361.603	5.288.253	6.366.647	7.430.661
Urbano	475.028	679.604	1.098.901	1.780.093	2.810.351	4.162.007	5.315.318
Rural	1.616.004	2.015.846	2.197.465	2.541.510	2.477.902	2.204.640	2.115.343
Taxa de urbanização (%)	22,7	25,2	33,3	40,8	53,1	65,4	71,5
Densidade demográfica (Hab/Km ²)	14,2	18,4	22,5	29,7	36,0	43,9	50,9

Fonte: Estado do Ceará (2003)

A população rural sofreu uma forte diminuição na década de 80, agravando esta situação nas décadas seguintes. O que se percebe, com base no quadro acima, é um esvaziamento do campo no período de aceleração da industrialização, principalmente pelo crescimento econômico da região sudeste com o aumento da oferta de vagas de emprego. Por outro lado, a acentuada concentração da população na área urbana provocou, visivelmente nas capitais, um aumento da demanda por serviços básicos e uma adequação e transformação dos espaços em áreas urbanizadas com a presença de uma infra-estrutura de saneamento básico.

⁹ Segundo o Banco Mundial, indigentes são aqueles que dispõem de menos de meio dólar/dia para viver, ou seja, não tem renda suficiente para atender suas necessidades nutricionais.

7.2 As versões da pobreza

Para entendermos a formulação das políticas públicas no Estado do Ceará, torna-se necessário compreender a construção do conhecimento sobre a pobreza pelos governos, que são compostos pelo chefe do executivo – o Governador, pelos políticos, pelos técnicos, enfim, por todos os atores. Inicialmente, o esforço será para identificar a abordagem teórica e o recorte do público-alvo que conseqüentemente evidencia a escolha conceitual e materializa a interpretação sobre a pobreza. Será feita, além disso, uma leitura da produção acadêmica das universidades sediadas no Ceará que podem gerar, de alguma maneira, influência sobre as decisões políticas relacionadas à pobreza.

O que se percebe, com relação ao recorte das políticas públicas de combate à pobreza no Estado do Ceará, é uma diferenciação entre a pobreza urbana e a pobreza rural, com ações específicas para cada espaço geográfico.

Com isso, há argumentos formais construídos na academia que a pobreza rural é simultaneamente distinta da pobreza urbana, para Galbraith (1979), por exemplo, quase todos os moradores de comunidades rurais são pobres, onde aqueles que prosperam e conseguem obter riqueza são uma exceção.

“As causas da pobreza rural de massa, em contraste com outros casos de pobreza, têm sido muito menos investigadas e, em grau assustador, são simplesmente pressupostos. Quando se procuram explicações, são dadas numerosas respostas raramente aceitáveis. Quando examinadas, todas apresentam um traço em comum: são universalmente insatisfatórias. São sujeitas à contradição pela experiência prática, ou confundem causa, com efeito”. (GALBRAITH, 1979:12)

Por outro lado, idéias de desenvolver e valorizar o local (SIMON, 2004), (DOWBOR, 2006) e (IADH, 2006), partindo da valorização dos saberes das pessoas que ali residem é uma das temáticas mais atuais no Estado do Ceará, onde foi criada no ano de 2002 uma secretaria específica com o nome Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR). Esta secretaria estadual definiu como principal objetivo a desconcentração do desenvolvimento (AMARAL FILHO, 1998), focando suas ações em áreas do interior do

Estado pouco urbanizadas. Para o Secretário de Desenvolvimento Local e Regional (Gestão 2003-2006) toda a política de desenvolvimento regional era dirigida para o problema da pobreza e da desigualdade no Estado do Ceará.

De acordo com Bar-El (2005), o Ceará tem obtido um crescimento econômico notório dentro da Região Nordeste, porém este crescimento não teve reflexo na diminuição da pobreza, principalmente no meio rural.

“Em resumo, nós descobrimos que o crescimento macroeconômico da economia do Ceará desde 1985 não contribuiu significativamente para a redução da pobreza e das desigualdades. Os níveis de pobreza diminuíram até um certo ponto, mas permanecem ainda muito elevados. A desigualdade entre a metrópole, a área urbana e a área rural no interior não foram reduzidas, e pode até estar crescendo. Estes resultados prosseguem com uma mudança estrutural da economia, com um peso da agricultura diminuindo constantemente, mas com uma participação decrescente paralela”. (BAR-EL, 2005: 46)

O desenvolvimento econômico é importante, não do ponto de vista da elevação das rendas privadas, mas do aumento da capacidade do Estado em financiar a seguridade social, como por exemplo, a expansão dos serviços de saúde, educação, combate à fome e mortalidade infantil (SEN, 2000:57).

Camarotti e Spink (2000a, 2000b e 2003) chamam atenção para a negligência com relação ao saneamento rural. Quando afirmam que num Estado conhecido pela aridez do clima e assolado por longos períodos de estiagem, a ausência de serviços básicos gera conseqüências negativas para a população, tendo em vista que aproximadamente 35%, ou seja, 2.204.640 habitantes, segundo o censo de 1991, ainda vivem no campo. Na década de 80 e meados da década de 90 as fontes de trabalho do governo federal, as chamadas frentes de trabalho, eram a única alternativa não-agrícola de obtenção de renda nas comunidades rurais. Algumas avaliações foram realizadas sobre o impacto das políticas desenvolvidas pelo Estado na diminuição da pobreza, e os resultados mostraram que não houve uma queda. A avaliação apontou que os problemas relacionados à água, energia elétrica, entre outros, permaneciam, ou seja, ainda existem várias comunidades rurais sem energia elétrica e sem acesso à água tratada nos dias de hoje.

Para Galbraith (1979) existe uma certa acomodação entre os pobres rurais que desistiram de lutar contra a pobreza. O autor acredita que este comportamento é fruto de uma seqüência de derrotas e na impossibilidade de ascensão social.

“O povo que viveu durante séculos na pobreza, no relativo isolamento da aldeia rural, acaba aceitando esta existência. (...) essa aceitação não é um sinal de fraqueza de caráter. É antes, uma reação perfeitamente lógica. Considerando-se a enorme força dominante do equilíbrio de pobreza dentro do qual vive o povo, com a experiência de séculos, se reconcilie com o que, durante tão longo tempo, tem sido o inevitável”. (GALBRAITH,1979:62)

Conforme as idéias trabalhadas por Bar-El (2005, 2006) e Sachs (2005), o desenvolvimento das áreas rurais do Ceará requer primeiramente a solução dos gargalos que geralmente constroem a capacidade de se alcançar níveis aceitáveis de produtividade: infra-estruturas, capital humano, estruturas institucionais, acesso às finanças, acesso aos mercados, acesso ao *know-how* e à tecnologia.

Um caminho para a solução do problema é buscar entendê-lo. Desta forma, quando o chefe do Poder Executivo e seus respectivos técnicos foram indagados sobre o conceito de pobreza utilizado para desenhar as políticas públicas no Estado do Ceará, as respostas foram as seguintes:

“parâmetros internacionais...que eram estabelecidos em conjunto com o Banco Mundial que nos serviam de guia”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 1995-1998 e Gestão 1999-2002)

“O Banco Mundial tinha um conceito muito frouxo, sobre a questão da pobreza, sobre o significado de pobreza. Ao raciocinar com pobreza ele pensava assim: era aqueles miseráveis, que tinha grave problema de alimentação, que não tinha educação, que não tinha capacidade de iniciativa, que estava ali num processo de sobrevivência humana, simplesmente. Então havia esse sentimento social e humanitário de que se devia evitar que essas pessoas morressem de inanição. Eles não diziam isso não mas era isso que ele pensava. O programa de combate a pobreza do Banco Mundial era para amenizar, não era para acabar com a pobreza não. Nunca falaram em acabar a pobreza. O programa era de amenizar. A idéia

era amenizar, para as pessoas não morrerem. Essa era a idéia de McNamara (presidente do Banco Mundial no período de 1968 a 1981)”. (Secretário de Desenvolvimento Rural, Gestão 1995-1998 e Gestão 1999-2002)

“Ai tem vários critérios, mas acho que nós seguimos...eu acho que nós seguimos o do Banco Mundial, de um dólar por dia”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 2003-2006)

“A pobreza era normalmente entendida por nós como algo próximo a carência, deficiência, falta, e dificuldade de acesso. E isso não apenas de natureza física, era da alimentação, alternativa de trabalho, acesso dos serviços públicos. Era muito como sendo a pobreza de um lado uma deficiência das próprias famílias de dotarem seus membros dessas necessidades mais básicas e de outro lado uma falha dos governos, que são responsáveis por outro lado, de suprir a oferta necessária. Então, era muito entendida como carência absoluta de voz, carência de trabalho, carência de alternativas de melhorar suas condições de vida pelo seu próprio esforço e com essa falha de dois lados”. (Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, Gestão 2003-2006)

“Enquanto Secretaria de Planejamento, nós entendemos que pobreza não é só uma questão da baixa renda. Pobreza, apesar de que o indicador que a gente acompanha a pobreza, que é o IPECE que acompanha é em cima da renda familiar *per capita*. Mas, a gente sabe que ao desenhar as políticas públicas a questão da pobreza vai além da renda. A pobreza não é só apenas a falta de ativos, de estoque, a falta de renda. Mas, também no conceito mais moderno de falta de condições para sair da situação de pobreza. As pessoas não têm, às vezes, as condições que podem ser de organização social, de capital social, de acesso a informação, de acesso a inclusão digital. No caso dos jovens, por exemplo, às vezes eles vem de uma família pobre, mas ele pode ter condição de sair dessa situação de pobreza através da educação, de programas de capacitação e conseguir levar sua família, sair dessa condição de pobreza. Então, pobreza são realmente aquelas pessoas, aquelas famílias que além de não ter ativos, de não ter acesso as políticas públicas, de não ter seu nível de renda para ter condições dignas de sobrevivência, ela também não tem condições de sair da própria situação de pobreza”. (Secretária de Planejamento e Gestão, Gestão 2007-2010)

“a pobreza nós encaramos...que não é só a pobreza material, aquele índice a partir de um dólar...pobreza absoluta...a partir de tantos salários mínimos. Mas também a pobreza na questão do capital social, da educação...pobreza no acesso as políticas públicas, pobreza no acesso a terra, quer dizer a pobreza vista de uma forma integral”. (Coordenador do Projeto São José, desde a Gestão 1995-1998 até a Gestão 2007-2010)

Como se percebe nas falas acima, não existe um consenso sobre a interpretação da pobreza. São várias visões que mostram uma certa semelhança de Gestão de Governo, apesar de ser possível observar pensamentos diferentes sobre a postura do Banco Mundial em definir a pobreza. Por outro lado, há atores das políticas públicas que ressaltam a ajuda técnica do Banco para definir com rapidez as pessoas em situação de pobreza a partir da renda, do recorte da linha da pobreza. Desta forma, a pobreza adota as versões de carência, deficiência, ausência de renda, necessidades básicas, exclusão, desigualdade, enfim uma diversidade de conceitos que juntam causa e efeito, sendo possível gerar dificuldades no processo de formulação das políticas públicas.

7.3 Diferença entre pobreza rural e pobreza urbana

Quando analisamos as políticas públicas desenvolvidas pelos gestores no Estado do Ceará, percebemos uma diferenciação entre as ações destinadas à área rural e a área urbana, sabendo os gestores que estão lidando com pessoas em situação de pobreza independente da área geográfica. Com isso, perguntamos aos gestores sobre as diferenças espaciais da pobreza no Ceará. A variável mais presente para justificar a diferença é a existência da violência.

“Apesar da concentração da pobreza ser na área rural, a pobreza urbana, principalmente Fortaleza, é mais cruel, é mais promíscua que na área rural. A criança na área rural é pobre mas tem espaço para brincar, não vive no meio de dejetos, enfim... e não se envolve com uma série de coisas...não é explorada sexualmente, não é explorada profissionalmente, enfim é mais cruel é mais duro”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 1995-1998 e Gestão 1999-2002)

“São naturezas de pobreza distintas. Você percebe que é diferente a pobreza. A pobreza daqui está associada à violência, a uma condição desumana, a prostituição, as drogas. Então você vê uma pobreza muito grande relacionada a isso do que a pobreza no sertão. (...) A pobreza está presente no Estado todo. É uma situação que é muito crítica”. (Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, Gestão 2003-2006)

“Então, hoje nós temos a pobreza rural e a pobreza urbana, cada um com a sua problemática muita séria e que requerem até estratégias diferenciadas de enfrentamento. A questão urbana também é muito séria, pois gera outros problemas crônicos de violência, de degradação dos valores familiares, e de sobrevivência mesmo, inchando as cidades gerando todo um problema urbano e que vai além dos problemas da pobreza rural”. (Secretária de Planejamento e Gestão, Gestão 2007-2010)

Quando os atores das políticas públicas do Estado do Ceará pensam sobre as diferenças da pobreza, pensam em termos da consequência de viver em situação de pobreza. É quase um consenso que a pobreza rural e a pobreza urbana se apresentam de forma diferente, que implicam em efeitos distintos, porém com causa semelhante. Não acreditamos que existe uma situação menos ruim de viver a pobreza. O que existe são formas diferenciadas de vivê-la, que dependendo do espaço rural ou urbano influencia no acesso aos serviços públicos básicos, na liberdade política e no pleno exercício da cidadania. A densidade populacional das capitais é apontada como um dos agravantes da pobreza, que constrói e arraiga os estereótipos de que pessoas em situação de pobreza são geradoras da violência. Percebe-se nas falas dos entrevistados que não há discussão a cerca das causas da pobreza, mas de seus efeitos ruins, que ficam mais claros e fáceis de observar nas capitais, nas áreas urbanizadas. O afastamento geográfico do rural pode ser um dos motivos para a construção de uma visão idílica da pobreza.

7.4 Políticas públicas desenvolvidas para combater à pobreza

No ano de 1995 foi criado o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) – chamado de Projeto São José (PSJ). Recebeu este nome em homenagem ao santo “da chuva”¹⁰, comemorado no dia 19 de março. Esta data é muito significativa para os nordestinos, principalmente para os que moram em áreas rurais. A partir do PSJ houve uma descentralização das políticas de combate à pobreza, passando a envolver os municípios e suas comunidades em todas as fases do projeto (Muniz *et al*, 2002). Esta aproximação com o público-alvo facilitou a execução e o acompanhamento das ações, gerando mais eficiência no resultado final.

“O índice de Desenvolvimento Social (IDS), por definição, um índice cuja finalidade é medir a inclusão no Estado do Ceará. Uma de suas características é a sua divisão em duas dimensões de política. Nesse sentido, o IDS possui uma dimensão de oferta no qual define os instrumentos empregados pelo governo para alcançar tais objetivos e também o IDS de resultado que reflete os resultados obtidos por cada município”. (ESTADO DO CEARÁ, 2006 c:39)

A partir das entrevistas realizadas foi possível compreender que o Programa de Combate a Pobreza Rural - Projeto São José não foi criado no ano de 1995, mas ele vem sofrendo constante transformação ao longo de outras gestões passadas. Sendo que em anos anteriores, o Projeto São José era operacionalizado com outro nome, outras diretrizes, porém com uma semelhante forma de atuação. O apoio financeiro e, em alguns períodos, apoio técnico do Banco Mundial foram uma constante no Projeto.

De acordo com as falas dos entrevistados, percebe-se que o Projeto São José apresentava objetivos e funções que se diferenciavam em cada Gestão de Governo. Com isso, segue trechos das entrevistas que reforçam e ilustram o argumento acima.

“O Projeto São José...a origem dele...a idéia dele era a luta contra o clientelismo. Quando nós começamos a campanha de 86 nós já achávamos que uma praga do atraso político do Estado do Ceará era

¹⁰ O Ceará é conhecido pela presença forte de católicos e pelas manifestações de fé, principalmente no dia do padroeiro do Nordeste que é São José.

o clientelismo. Nós desenvolvemos a idéia de trabalhar com as comunidades, que nunca se atenderia pedidos individuais, para eleitor, para a população que de uma maneira ou de outra era a base do clientelismo que precisávamos acabar com aquele vício. (...) No segundo governo, nós resolvemos pegar aquela experiência e dotar de recursos volumosos e específicos e institucionalizar, que foi o Projeto São José. Então nós fizemos um empréstimo, já existia uma linha de empréstimo com o Banco Mundial, nós fizemos uma apresentação ao Banco Mundial de um projeto nessa linha de trabalhar com a comunidade e tentar fazer aquilo que agente já estava fazendo quase que artesanalmente em grande escala que foi o projeto São José”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 1995-1998 e Gestão 1999-2002)

“O Projeto São José não foi criado em 95 não, foi criado em 71, essa é que é a verdade 71 ou 72. Quando o Banco do Nordeste teve um programa aqui no Ceará de treinamento, junto com a Sudene e a Universidade Federal do Ceará para treinar jovens em pós-graduação nas idéias de desenvolvimento e combate à pobreza”. (Secretário de Desenvolvimento Rural, Gestão 1995-1998 e Gestão 1999-2002)

“Então o Programa ele tem toda uma história, tem uma trajetória que vem lá dos anos 80, vem lá do Pólo Nordeste e depois PAPP. Foi quando o Governo Federal, em função do alto nível de endividamento, passou esses programas para os estados, estadualizou e cada estado, apesar dele ter um componente comum... cada estado ele teve uma identidade própria e aqui no caso do Ceará assumiu o nome Projeto São José” (Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, Gestão 2003-2006)

“Existia um Plano de Desenvolvimento Rural Integrado. O primeiro empréstimo que o estado teve acesso do Banco Mundial e a preocupação naquela época, é a preocupação que se tem hoje – desenvolver uma ação integrada que suprisse as dificuldades estruturais, do público dos Estados da região Nordeste. E a partir dessa primeira experiência do Pólo Nordeste, começou a haver um aprendizado. No Pólo Nordeste já tinha um componente, (...) que era o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Associativo (FADA) (...) Depois do Pólo Nordeste passou a ser PAPP, depois PAPP reformulado. Quando chegou no último ano do PAPP em 95... começou o PCPR - Programa de Combate a Pobreza Rural”. (Coordenador do Projeto São José, desde a Gestão 1995-1998 até a Gestão 2007-2010)

Desta forma, o Projeto São José começou a ser desenvolvido na década de 70, a partir de um esforço institucional e de organismos internacionais presentes no Estado do Ceará com o objetivo de ampliar a discussão sobre a pobreza e as formas de enfrentamento. Em seguida, recebeu o apoio do Governo Federal e a universalização do Projeto para os estados do Nordeste. Percebe-se, ainda, que cada Governo tinha autonomia para estabelecer o funcionamento do Projeto e a definição das linhas de financiamento comunitário.

No ano de 2003, através da Lei Complementar nº 37 de 26 de novembro, foi criado o Programa de Combate à Pobreza, que tem como mecanismo financeiro o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). A base do Fundo de Combate à Pobreza está na descentralização da execução das políticas, no planejamento integrado, na focalização das ações, e consolida-se na implementação de uma política de combate sistemático à pobreza que está aberta para a participação da comunidade. Alguns dos entrevistados descreveram o processo de criação do FECOP e sua importância para o combate à pobreza no Estado do Ceará.

“A segunda coisa foi a criação do Fundo Estadual de Combate a Pobreza, que é o FECOP. Este fundo foi constituído a partir do aumento no imposto de alguns produtos (...) houve muita resistência, mas nós argumentamos e conseguimos aprovar isso na Assembléia. Eu tinha sido o relator, quem escreveu a versão final do Fundo Federal de Combate a Pobreza (...) então aqui nós seguimos o mesmo modelo. (...) e tivemos um cuidado, que eu já tinha observado no plano federal, de evitar que esses recursos fossem gastos com o pagamento de pessoal. (...) Mas quando nós deixamos o governo era em torno de 240 milhões de reais por ano destinado a pobreza, aos pobres. Nós fizemos isso em várias áreas... projetos de educação, projetos de saúde, projetos de esporte e contrapartida do Projeto São José com o Banco Mundial. (...) complementação do bolsa...do Governo Federal... E nós elegemos os municípios mais pobres, como alvo principal de nossas ações, desse gasto do FECOP. Não era um gasto político. Político no sentido de beneficiar os políticos que apoiavam o governo (...) Os critérios eram realmente de pobreza, de carência”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 2003-2006)

“Quando nós começamos com o FECOP a focar os municípios mais pobres era uma dificuldade absurda”. (Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, Gestão 2003-2006)

“Entretanto uma das principais mudanças foi o Fundo de Combate à Pobreza que foi criado pelo governo do Estado do Ceará. Que é uma experiência interessante, que é um acréscimo da arrecadação e ICMS em cima de bebidas, de bens supérfluos, de cigarros, etc. Para que a gente pudesse destacar isso para o Fundo de Combate à Pobreza estadual e esse fundo financiar projetos mais focados com o olho da inclusão”. (Secretário de Planejamento e Gestão, Gestão 2007-2010)

O FECOP se constitui em uma estratégia complementar para combater à pobreza através do seu uso para efetuar as contrapartidas ao Banco Mundial e ao Governo Federal, constituindo-se em uma forma de viabilizar financeiramente as demais políticas públicas de combate à pobreza.

No documento de criação do Fundo de Combate à Pobreza, o Governo do Estado do Ceará entende que a pobreza é motivada por choques nas condições individuais ou coletivas que privam as pessoas de acesso a um patrimônio que possibilite um nível de consumo aceitável. De forma mais específica, o patrimônio dos indivíduos e da sociedade pode ser classificado em três grandes grupos:

- Capital Físico/Financeiro: Abrange o capital financeiro, o capital físico permanente e o capital público que os indivíduos dispõem, cujos exemplos são: habitação, propriedades, máquinas, ferramentas, materiais, estoques de matérias-primas e de produtos acabados, serviços públicos disponíveis, etc.;
- Capital Humano: Abrangem o nível de escolarização, as condições de saúde, a capacidade empresarial e a experiência dos indivíduos que determinam a sua produtividade e o seu potencial para alcançar uma determinada renda;

- Capital Social: Abrange aspectos relacionados à estrutura familiar dos indivíduos, o seu grau de associativismo e de cooperação, aspectos institucionais etc.

É de fundamental importância entender a diferença entre ser pobre, que pressupõe uma situação permanente de não ter condições de gerar renda que possibilite o consumo, e estar pobre que, na maioria das vezes, é uma situação temporária em que o indivíduo se encontra, podendo ser superada através do acesso aos três tipos de capital, acima mencionados.

Objetivos do Fundo de Combate à Pobreza - FECOP

- Promover transformações estruturantes, que possibilitem um efetivo combate à pobreza em áreas selecionadas do Estado do Ceará;
- Dar assistência às populações vulneráveis, que se situam abaixo da linha de pobreza, potencializando programas e projetos voltados para a melhoria das condições de vida, favorecendo-lhes o acesso a bens e serviços sociais.

Objetivos estratégicos

Para garantir a sobrevivência humana de forma digna, definem-se objetivos estratégicos, consubstanciados no fortalecimento:

- Do Capital Humano, através de melhoria das condições de educação, saúde, capacitação para ocupação e renda;
- Do Capital Social, através do fortalecimento das políticas de trabalho cooperativo dentro da própria comunidade assistida;
- Do Capital Físico e Financeiro, através da infra-estrutura, do crédito para pequenos negócios e da transferência de renda.

Inovações do FECOP

Além dos princípios já mencionados, a proposta do FECOP tem ainda um cunho de inovação, baseado na concepção de análise do problema de forma integrada, envolvendo famílias e comunidades. Tais inovações buscam inserir:

- Novos programas, determinados em decorrência da identificação das particularidades dos locais a serem assistidos e das demandas da comunidade;
- Um novo olhar sobre os programas existentes, considerando que existe uma grande variedade de programas de combate à pobreza que apresentam uma razoável consistência e que podem ser racionalizados, integrados e adaptados a cada comunidade a ser assistida pelo Fundo;
- Novas formas de gestão, correspondendo à percepção de que existem diversos atores que poderão se integrar ao processo de implementação do Programa e, com isto, potencializar seus resultados e impactos;
- A comunidade como parceira, a partir da percepção de que os beneficiários passarão a considerar as ações desenvolvidas pelo Fundo como um elemento de integração interna da comunidade com os demais atores que participarão das diversas etapas da implementação dos programas;
- Programas a partir da percepção do problema pelos próprios pobres, considerando que eles têm uma vasta experiência em como se defender da pobreza e isto lhes dá uma gama de conhecimentos, estratégias e procedimentos para conviver com a adversidades e superá-las.

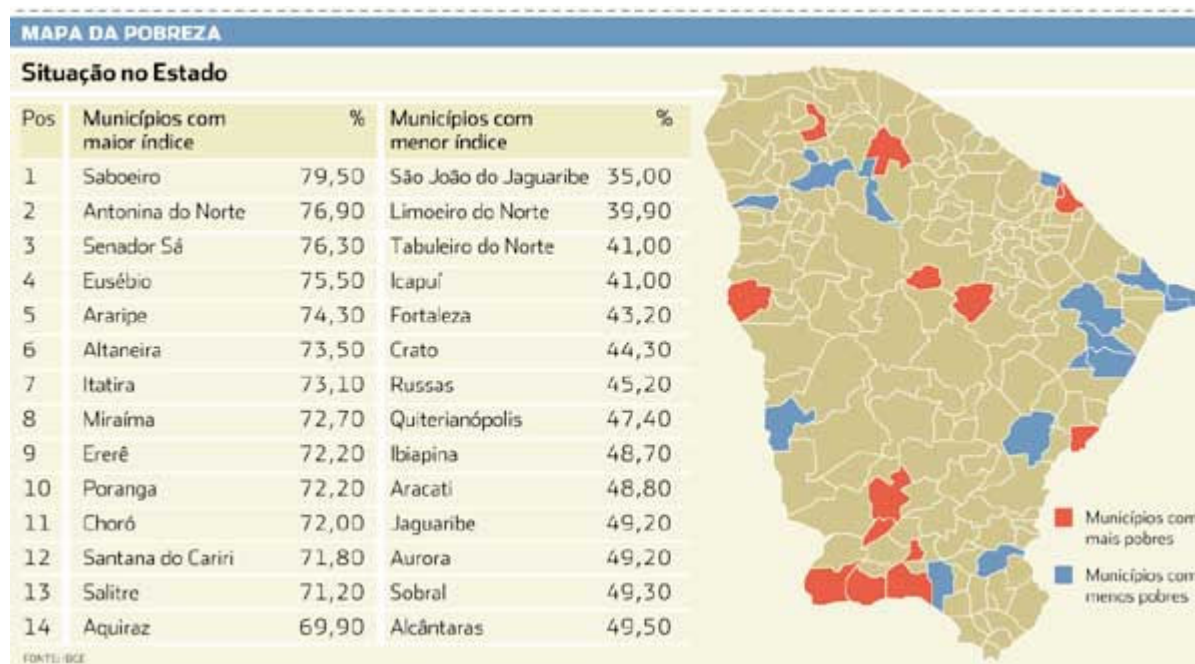
O FECOP tem sido avaliado como uma iniciativa de sucesso, que integra componentes de participação comunitária e hierarquização dos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Social (IDS), para a ação focalizada do Governo do Estado do Ceará.

7.5 O lugar da pobreza no Estado do Ceará

Existem alguns lugares em que conseguimos, com um certo grau de facilidade, identificar a concentração da riqueza e em outros a concentração de pobreza, construindo, desta maneira, o ‘lugar da pobreza’.

De acordo com a última pesquisa realizada pelo IBGE divulgada no dia 19 de dezembro de 2008, aponta que no ano de 2003, apenas 14 municípios do Ceará tinham menos de 50% da sua população abaixo da linha da pobreza. As 170 cidades cearenses restantes apresentavam mais da metade dos seus moradores vivendo em situação de pobreza. Como se percebe no quadro abaixo, o município de Saboeiro apresenta 79,5% da população nesta condição no ano de 2003, o que o coloca como o 9º município do Brasil com maior incidência de pobreza e o primeiro do Ceará. Na outra ponta, São João do Jaguaribe, 35% da população era pobre, o melhor resultado do Estado e o 3.345º do País. Os dados estão disponíveis no Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003, do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE).

Figura 6 – Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003



Fonte: IBGE

Desta forma, a entrevista orientou algumas questões para identificar, a partir das falas dos entrevistados, a existência de concentração geográfica da pobreza, bem como a mudança ou não de lugar da pobreza na interpretação dos atores de políticas no Estado do Ceará, inclusive envolvendo o olhar da academia sobre a temática.

“Existia região mais pobre, existiam municípios paupérrimos...existiam diferenças grandes e eu acho que uma das conquistas dessas ações integradas foi praticamente, por que não foi na totalidade, diminuir as diferenças não tanto regionalmente, mas nos municípios que tinha índices miseráveis deixaram de existir no Estado. Você olha todas essas listas que saem do Brasil ultimamente...dos municípios mais pobres, com maior mortalidade infantil, com maior problemas de saneamento básico, de analfabetismo...o Ceará normalmente tem estado fora dele. Existiam municípios com índices realmente alarmantes semelhantes aos da África”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 1995-1998 e Gestão 1999-2002)

“Mas nossa pobreza é fundamentalmente rural, a maior concentração...” (Governador do Estado do Ceará, Gestão 2003-2006)

“Essa foi uma discussão grande que se teve, inclusive com essas agências que vinham com a cabeça lá de fora querendo saber onde estava aqui a população negra, os negros, onde estavam não sei o que...eu dizia muito... a pobreza aqui é estrutural, infelizmente nós não podemos nos dar o luxo de sair atrás de pequenos grupos, de nichos, ela é estrutural. Ela é fundamentalmente rural. E aí eu fiz todo esse recorte. Tudo que está ruim aqui, consegue está pior no meio rural”. (Secretária de Inclusão e Mobilização Social, Gestão 2003-2006)

“Hoje é mais fácil ver uma concentração de não pobres do que uma concentração de pobres. Há uma dinâmica demográfica muito intensa da pobreza. (...) o pobre sempre buscou superar a sua deficiência, que ele tem no lugar dele, indo embora, isso é recorrente. E nos últimos 15 anos, vinte anos esse destino foi muito para a capital do Estado. Hoje você vê uma situação talvez até mais crítica do que você vê no sertão, por que lá ainda existe uma condição de subsistência e não existe uma exposição à violência tão grande como você tem aqui (Fortaleza), hoje você vê na capital”. (Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, Gestão 2003-2006)

“Nós reconhecemos que nós temos a pobreza rural. Que grande foco da origem da pobreza do Ceará historicamente veio realmente da insustentabilidade das atividades rurais. Não só por conta da questão do semi-árido, das secas em si. Mas, das relações políticas e sociais também neste meio rural, são questões do desenvolvimento rural não resolvida e que grande parte dessa pobreza migrou para as cidades, Fortaleza é uma cidade extremamente inchada, populosa, as pessoas vem na cidade em busca de sua sobrevivência e encontram outros tipos de problemas”. (Secretária de Planejamento e Gestão, Gestão 2007-2010)

“o meio rural...historicamente...por que ele concentra a pobreza, por que historicamente os governos são direcionados para as áreas urbanas”. (Coordenador do Projeto São José, desde a Gestão 1995-1998 até a Gestão 2007-2010)

A pobreza é bastante característica da região rural. (...) A grande concentração da pobreza no estado é na zona rural. Esse é o grande problema, como você vai gerar renda para as pessoas que moram na zona rural. Também a região metropolitana tem um número específico, mas proporcionalmente a zona rural é a mais prejudicada dada esta situação. (Diretor do Laboratório de Estudos da Pobreza – LEP/UFC)

Como se percebe nas falas acima, existe um consenso em termos do lugar da pobreza no Estado do Ceará. Todos os atores políticos e acadêmicos entrevistados apontam a área rural como espaço de concentração da pobreza. Alguns entrevistados descrevem a problemática dos municípios do interior do Estado que apresentam baixos níveis de desenvolvimento, comprometendo a qualidade de vida das pessoas que lá vivem. Um outro problema apontado é a concentração histórica dos investimentos nas áreas urbanas, tornando a área rural sem infra-estrutura básica e sem ferramentas de desenvolvimento. Esta situação agrava a desigualdade espacial do Estado, aumentando o hiato entre o rural e o urbano.

7.6 A construção do campo de políticas públicas de combate à pobreza nos últimos 13 anos no Estado do Ceará (1995-2008)

Para a análise da construção das políticas públicas de combate à pobreza foram utilizados os Planos de Governo referentes à Gestão 1995-1998, Gestão 1999-2002, Gestão 2003-2006 e para a Gestão 2007-2010 foi utilizado o Plano Plurianual (PPA), haja vista a impossibilidade de utilização dos Planos de Governo. O esforço foi na tentativa de identificar como a pobreza foi abordada e interpretada em cada governo, bem como a atenção destinada ao Projeto São José.

Gestão 1995-1998

A prioridade da Gestão 1995-1998, de acordo com o Plano de Governo, é o ser humano. Com isso, o Governo assume o compromisso de melhorar a qualidade de vida do cearense, definindo como áreas de ação prioritária as de educação, saúde e saneamento, segurança, agricultura e emprego. O Governo entende que o aumento do emprego nos segmentos menos qualificados de mão-de-obra ajudará a diminuir as desigualdades e a pobreza. Além de implementar políticas públicas de combate à pobreza em benefício das famílias carentes e dos grupos desprivilegiados, com foco especial para meninos e meninas de rua.

O macro cenário encontrado pelo Gestor Estadual no ano de 1995 no Ceará foi descrito da seguinte forma:

“Aí o segundo (governo) já era uma outra condição...era bem diferente do cenário do primeiro, por que no primeiro nós encontramos uma situação caótica, talvez fosse...junto com um ou outro Estado... era o pior estado da federação em termos de saúde pública, mortalidade infantil, analfabetismo e contas públicas...endividamento, atraso de folha de pagamento...etc e etc. No segundo já foi outra realidade, nós já tínhamos passado o primeiro período...que nós tínhamos feito bastante...uma mudança muito profunda na administração pública do Estado e algumas ações sociais bastante fortes”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 1995-1998)

O Plano de Governo aponta para a preocupação com a pobreza associada ao desenvolvimento econômico do Estado do Ceará.

“O desempenho da economia daí resultante foi amplamente favorável, tendo superado o do país em seu conjunto (...). é verdade, porém, que não foi possível ainda resolver os problemas seculares de pobreza, desemprego e as deficiências infra-estruturais, em especial na área de recursos hídricos. Graves problemas sociais e econômicos persistem. No entanto, os passos iniciais e mais difíceis para solucioná-los já foram ensaiados”. (ESTADO DO CEARÁ - PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CEARÁ, 1995:3)

O Plano de Governo 1995-1998 reconhece que precisa desenvolver políticas para gerar um salto qualitativo sabendo, de acordo com o Plano, que o Estado do Ceará é pobre com

‘limitada autonomia política e econômica’. Com isso, as políticas públicas foram focalizadas nas áreas de educação, saúde, combate à pobreza e criação de empregos com vistas na diminuição das desigualdades. Desta forma, o Plano de Governo ressalta a necessidade de redistribuir as riquezas, reconhecendo também a alta concentração de renda existente no Ceará. Desta forma, em entrevista, o Governador afirma que o combate à pobreza era uma prioridade na sua gestão, sendo este objetivo compartilhado entre as demais secretarias.

“Era prioridade do Governo. Tanto que nós tínhamos grupos específicos, sempre as secretarias trabalhavam em grupos. Todas ações, por exemplo, quando você chegava na secretaria de obras, era a elevação do IDH. Então nós centrávamos as obras da secretaria de obras...os municípios com IDH mais baixo tinham prioridade em obras da secretaria de educação, da saúde, da secretaria de obras, para levar saneamento básico, secretaria de recursos hídricos para levar a questão da água. o governo...nós tentamos sempre no segundo governo, já com uma organização mais sofisticada do que no primeiro governo e trabalhava organicamente, não tinham trabalhos isoladas ou objetivos isolados de cada uma das secretarias”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 1995-1998)

Na introdução do Plano de Governo fala-se sobre as ‘heranças negativas do passado’, que são identificadas como a degradação do meio ambiente, concentração espacial,¹¹ exclusão social, vulnerabilidade econômica, atraso cultural, científico e tecnológico, política de clientela e estado patrimonialista.

“É consensual o desejo coletivo de o Ceará vir a se tornar mais equilibrado no tocante ao aspecto espacial, reduzindo a atual macrocefalia da capital, Fortaleza, e a ‘anemia’ do interior, permitindo levar aos mais distantes rincões de seu território as facilidades básicas da vida moderna, que constituem a precondição para gerar oportunidades e superar a estagnação”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:5)

¹¹ A Região Metropolitana de Fortaleza concentra os investimentos e oportunidades de emprego. Este fator incentiva o forte movimento de migração interior-capital, provocando uma grande densidade demográfica em Fortaleza.

A concentração dos investimentos nos espaços urbanos de Fortaleza e região metropolitana é entendida no Plano de Governo como um dos motivos para o esvaziamento das áreas rurais. A motivação é descrita como as oportunidades geradas pelos investimentos públicos e privados que possibilitaram a oferta de emprego na indústria, no comércio e em empresas de serviços. Vale ressaltar a infra-estrutura de serviços públicos disponíveis nas áreas urbanas e sua inexistência ou precariedade nas áreas rurais do interior do Estado do Ceará.

Tabela 9 – Estado do Ceará: Indicadores de População

Discriminação	1980	1985	1991	1994
População total	5.288.253	5.753.300	6.366.647	6.696.897
Urbana	2.810.351	3.358.020	4.162.007	4.352.983
Rural	2.477.902	2.395.280	2.204.640	2.343.914
Diferença rural-urbana	332.449	962.740	1.957.367	2.009.069

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998

A causa e permanência da pobreza no Estado do Ceará é relacionada, no Plano de Governo, a baixa capacitação da população. Alguns trechos do documento relatam o chamado ‘ciclo vicioso’ da pobreza, que é gerado inicialmente “pelas adversidades climáticas, e o crescente esvaziamento econômico do interior do Estado provocaram, ao longo do tempo, a drástica redução na capacidade de a população reagir às adversidades, construir os próprios caminhos e determinar o seu destino” (ESTADO DO CEARÁ, 1995:8).

“A pobreza determinou a alienação e a ignorância de grandes parcelas da população, tornando-as prisioneiras de práticas clientelísticas que perenizam a dependência. Em consequência, o potencial de trabalho do povo cearense tem sido comprometido pelos baixos níveis de instrução, precariedade da saúde, más condições de habitação e infra-estrutura urbana, dificultando o processo de desenvolvimento e a melhoria na qualidade de vida da população”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:8).

Após 13 anos do Plano de Governo, o Diário do Nordeste¹² divulga uma matéria sobre a pobreza no Ceará com comentários do Coordenador do Laboratório de Estudos da Pobreza da Universidade Federal do Ceará, que ressalta:

“(…) os resultados mostram que a concentração da pobreza está no interior e nos municípios médios e pequenos. A solução é direcionar as políticas para atender aos pobres. Imagina-se que a saída seja investimento na indústria, que traz efeito na renda, mas não na pessoa. Ela não está apta a ocupar os empregos que porventura apareçam. Há uma correlação entre pobreza e nível educacional. A falta de educação e saúde debilitada não a permitem entrar no mercado”. (DIÁRIO DO NORDESTE, Caderno de negócios, veiculada dia 19 de dezembro de 2008)

De acordo com informações do Plano de Governo 1995-1998, o saneamento básico é considerado um dos principais fatores para a manutenção dos problemas de epidemias, afetando principalmente a população rural, concentrando suas conseqüências nas crianças, que estão mais expostas às doenças. Os números mostram que somente 1,9% da população rural dispõe de abastecimento de água tratada e 0,99% possuem esgotamento sanitário.

“À luz do exposto, pode-se afirmar que as condições gerais de bem-estar da população cearense se encontram em níveis insatisfatórios, aquém dos padrões nacionais, igualando-se em muitos casos à situação vigente nos países mais pobres do mundo”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:18)

O documento faz uma avaliação das ações do Governo e entende que muito ainda deve ser feito na área social.

“No que se refere a ação governamental na área social, apesar dos avanços observados nos últimos oito anos, as políticas públicas no Ceará ainda apresentam caráter marcadamente assistencialista, orientando-se preferencialmente para assegurar de forma residual condições mínimas de subsistência aos contingentes da população identificados em situação de pobreza extrema, através de apoios e subsídios pontuais a necessidades específicas. Há pouca clareza na identificação do papel das instituições do Governo voltadas para a área social”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:19)

¹² Jornal de veiculação na região Nordeste, com sede no Estado do Ceará, em Fortaleza.

Percebe-se uma dificuldade do governo em formular políticas públicas com foco na pobreza, de acordo com a citação a seguir:

“Verifica-se a dissociação de outras dimensões – ambientais, políticas, sociais, econômicas e culturais – que incidem sobre as políticas sociais e de ações integrais indispensáveis para superar as condições de pobreza e incorporar a população marginalizada no processo de desenvolvimento. No que diz respeito à provisão de serviços sociais básicos, a cobertura e operacionalização de programas de educação, saúde, habitação e saneamento ocorrem de forma desordenada e isoladamente, pulverizando recursos e esforços”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:19)

O documento traz como possíveis soluções:

“Por último, quanto a organização social, cabe salientar que alguns canais, ainda incipientes, foram criados para apoiar e fortalecer as iniciativas comunitárias. Há uma demanda geral por informações oportunas e transparentes e por capacitação e fortalecimento institucional, que permitam tornar efetivos os processos de descentralização e participação”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:19)

Um dos pontos de reflexão do Plano de Desenvolvimento Sustentável são as potencialidades e restrições para o desenvolvimento do Estado do Ceará. Como restrições são entendidas as limitações do clima que tornam a agricultura vulnerável, a distribuição assimétrica das terras, da renda e da riqueza, a inadequação dos níveis de educação e saúde que são ofertados a população, os níveis elevados de exclusão social, a expressiva parcela da população vivendo em situação de extrema pobreza, a deficiência de infra-estrutura física de transportes, energia e armazenagem, além da insuficiente capacidade de poupança dos setores público e privado locais.

Analisando a disposição das temáticas e dos vetores de desenvolvimento trabalhados no Plano de Desenvolvimento Sustentável, se percebe que as políticas de combate à pobreza estão presente no Vetor III que trata da capacitação da população, no terceiro item como Promoção da Cidadania e Combate à Pobreza.

O Projeto São José faz parte do componente de programas estruturantes na área de Capacitação da População no subitem de Desenvolvimento Social, Redução das

Desigualdades e Promoção do Trabalho. O Projeto está descrito como “Um Programa de Combate à Pobreza Rural que tem como objetivo geral apoiar a interiorização do desenvolvimento nas áreas rurais carentes do Estado, com participação ativa das comunidades e o maior acesso das populações interioranas mais pobres às atividades de geração de emprego e renda e à provisão de serviços sociais básicos de infra-estrutura como meios para a redução da pobreza rural” (ESTADO DO CEARÁ, 1995:71).

O Desenvolvimento Rural foi pensado como item dos Programas Estruturantes na área de Geração de Emprego e Desenvolvimento Sustentável da Economia. Para tanto, a estratégia será “atacar” a pobreza rural de forma multissetorial, de forma a “transformar e resolver os problemas econômico-sociais das comunidades do interior, segundo modelos de justiça social e equidade econômica” (ESTADO DO CEARÁ, 1995:72).

Reconhecendo a concentração de renda existente no Ceará, o Plano de Desenvolvimento Sustentável descreve as ações planejadas e realizadas pelo Governo como forma de amenizar o problema.

“Esta situação, aliada ao elevado perfil de concentração de renda, levou o Governo a criar programas que nada mais são que distribuição de esmolas, a exemplo da merenda escolar, cesta básica, vale-transporte, vale-refeição, programa do leite e outros”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:91)

No item que aborda ações para a Ciência, Tecnologia e Inovação que compõe a lista de Programas Estruturantes na Área de Desenvolvimento da Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação o Plano traz um roteiro de ações com uma reflexão sobre as formas de resolver o problema da pobreza. Nesta passagem, é possível perceber como causas de perpetuação da situação de pobreza a baixa escolaridade, ou seja, o Ceará apresenta um número muito grande de pessoas analfabetas, a cultura clientelista, que segundo o Plano de Governo é uma herança negativa que criou um comportamento de comodismo e letargia social. Este cenário dificulta o êxito das políticas de geração de emprego e renda, constituindo-se em um dos maiores desafios do desenvolvimento, ressalta o Plano de Governo 1995-1998.

“A geração de postos de trabalho produtivos e eficientes, dirigidos para a produção de bens e serviços, deve ser considerada a melhor opção de combate à pobreza e de redução das desigualdades. O círculo vicioso de desemprego-miséria-necessidades primárias só pode ser rompido pela efetiva criação de oportunidades de trabalho. Assim, o grande desafio passa a ser: ‘como gerar trabalho em um meio em que boa parte da população é desqualificada profissionalmente’? Temos, pois, de ousar reinventando a escola para essas pessoas que não dispõem de tempo para ir a escolas formais porque precisam trabalhar. (...) Em suma, a geração em volume adequado de emprego e renda só se dará quando se investir no capital mais importante, o chamado ‘capital humano’, e se proceder a uma profunda transformação no sistema produtivo local”. (ESTADO DO CEARÁ, 1995:91)

Como se percebe nas citações acima, a pobreza é entendida como um problema, uma herança de outros governos que não lidaram de forma adequada. Desta forma, o Plano de Governo que pensa no desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará, elege como ações para combater a pobreza a geração de emprego e renda, porém se depara com os problemas de falta de capacitação da população. Acredita ainda que a solução do problema da pobreza deverá seguir pelos caminhos da melhoria e acesso à educação e saúde. Mesmo quando aponta como lugar de maior incidência de pessoas em situação de pobreza a área rural, não se pensa em ações focalizadas para o combate à pobreza nestes espaços, mas sim na melhoria e aumento da produtividade agrícola. Com isso, podemos inferir que pobreza é entendida, neste documento, como a ausência de renda.

Com relação ao Projeto São José, o Plano o identifica como um programa de interiorização do desenvolvimento, como uma ação para manter o ‘homem no campo’, uma tentativa de gerar incentivos para diminuir o êxodo rural. Para tanto, os investimentos públicos são direcionados para a oferta de serviços básicos, como energia elétrica e abastecimento d’água. O apoio ao desenvolvimento de projetos produtivos é verificado em montantes menores, atendendo um público diferenciado, que por sua vez já apresenta uma vocação produtiva e um grau de auto-sustentabilidade do projeto.

Gestão 1999-2002

O Plano de Governo tem como título “Consolidando o Novo Ceará: Plano de Desenvolvimento Sustentável” e foi elaborado por uma equipe de técnicos pertencente à Secretaria do Planejamento e Coordenação. O Plano aponta como um dos objetivos a necessidade de reformar o Estado, com vistas a tornar mais eficiente a administração pública.

“No Ceará, o objetivo de realizar a gestão pública voltada para o alcance de resultados, com a implementação de políticas públicas mais efetivas, induziu a adoção de medidas para promover a exigida reforma do próprio Estado, para tornar a administração pública eficiente e com capacidade de oferecer ao cidadão serviços com qualidade, ou seja, fazer mais e melhor com os recursos disponíveis”. (ESTADO DO CEARÁ, 1999:115)

Nos fundamentos e princípios do Plano de Governo está presente a preocupação com as gerações futuras, com isso, a prioridade descrita pelo Plano é uma sociedade harmônica, que viva com o meio-ambiente de forma equilibrada, democrática e justa com uma economia sustentável. Ainda com relação à sociedade, o Plano prioriza ações voltadas para a cultura, ciência e tecnologia com um Estado a serviço da sociedade.

“Levando-se em conta os desafios da transformação do perfil socioeconômico do Estado, da redução da pobreza do meio rural e da inserção do Estado numa economia globalizada, este Plano se alicerça nos princípios básicos: sustentabilidade (ambiental, social, política e econômica); visão de longo prazo; participação e parceria; descentralização; e qualidade dos serviços públicos”. (ESTADO DO CEARÁ, 1999:23)

Vale ressaltar que no item sobre sustentabilidade social o Governo entende que somente o crescimento econômico não é capaz de reduzir as desigualdades sociais e nem a pobreza. Com isso, o Plano afirma a importância da sustentabilidade social, pensada de forma a assegurar o exercício pleno da cidadania com a garantia do acesso aos bens e serviços essenciais, de forma a proporcionar a inserção no mercado de trabalho. Para tanto, o Plano prevê a elevação dos níveis de educação e de qualificação da população.

De acordo com dados da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, a taxa de fecundidade da área rural do Estado do Ceará é mais que o dobro da área urbana. Estas informações reforçam o desafio de universalizar os serviços, de forma a atender a todos com níveis semelhantes de qualidade.

Com relação a taxa de fecundidade, que é calculada pelo número de filho por mulher em idade reprodutiva, aponta que as mulheres cearenses no ano 1980 apresentavam uma taxa de fecundidade de 6,05 filhos. Após 16 anos, conseguimos perceber uma redução para 3,3 filhos. Quando comparamos a taxa de fecundidade das áreas urbanas e rurais se verifica que enquanto na área urbana a taxa é de 2,8 filhos, na área rural a taxa é de 5,1 filhos, sendo considerada uma taxa elevada.

Tabela 10 – Taxa de Fecundidade Total, segundo situação de domicílio - Ceará 1980 e 1996

Domicílio	1980	1996
Total	6,05	3,3
Urbana	-	2,8
Rural	-	5,1

Fonte: Plano de Governo: Consolidando o Novo Ceará (1999-2002)

De acordo com informações do Plano de Governo 1999-2002, o abastecimento de água na área urbana do Estado do Ceará no ano de 1985 beneficiava 54,28% dos domicílios chegando a 80,57% no ano de 1998. Com relação ao acesso a energia elétrica, 82,87% dos domicílios recebiam os serviços no ano de 1985, passando para 95,43% no ano de 1998.

Na área rural ocorreram avanços no acesso da população aos serviços públicos, porém o desafio da universalização permanece. Com isso, no ano de 1995 somente 13,11% dos domicílios rurais tinham acesso à energia elétrica passando para 47,05% no ano de 1998. O Projeto São José é citado como um dos principais projetos para promover a infra-estrutura nas comunidades rurais do Estado do Ceará.

“(…) os investimentos em energia elétrica realizados no Estado possibilitaram a duplicação da oferta, garantindo o atendimento da demanda prevista com a ampliação das atividades produtivas e promovendo o incentivo ao

desenvolvimento rural (Projeto São José), além de haver permitido a melhoria das condições de habitabilidade no interior”. (ESTADO DO CEARÁ, 1999:83)

Um dos macros objetivos apontados pelo Plano de Governo é a Garantia da Oferta Permanente de Água e o Convívio com o semi-árido, para isso, prevê ações voltadas para a área rural, visando atender as famílias em situação de pobreza.

“O convívio com o semi-árido e a redução da pobreza rural exigem transferência gradativa de um maior contingente de pobres das atividades agrícolas tradicionais para a pequena lavoura irrigada e negócios não agrícolas. (...) objetiva-se combinar iniciativas dos programas de ação fundiária, incluindo-se Reforma Agrária Solidária, Assentamento, Reassentamento e Regularização Fundiária, promover ações compensatórias e distributivas para melhor convivência no semi-árido, com apoio dos recursos do Projeto São José, PRONAF e PRORENDA”. (ESTADO DO CEARÁ, 1999:105)

No macro objetivo de número 20 está previsto a Promoção de Ações Compensatórias e a Ampliação das Oportunidades de Renda no Meio Rural. O texto produzido para justificar o objetivo, bem como as ações previstas para serem operacionalizadas, são de essencial importância para compreender a interpretação da pobreza pelo Governo do Estado do Ceará. É interessante lembrar que de acordo com o entendimento da pobreza as ações são desenhadas e o público-alvo das políticas públicas escolhido.

“As atuais condições de pobreza e indigência a que está submetido um grande contingente populacional do meio rural cearense impedem que os objetivos das ações governamentais atinjam, plenamente, suas metas, uma vez que a grande maioria da população rural não está preparada para absorver os benefícios provocados pelo crescimento da economia e das novas oportunidades de investimentos que estão surgindo no Estado do Ceará”. (ESTADO DO CEARÁ, 1999: 105)

Com isso, o desenvolvimento focado nas pessoas que moram nas áreas rurais parece ser um dos caminhos para a geração de oportunidades sustentáveis. O Plano estabelece estratégias que conjugam vários setores, tais como: educação, saúde, trabalho, entre outros, no esforço de combater à pobreza.

“A estratégia de ação do governo em busca do Combate à Pobreza Rural e da ampliação das oportunidades de renda é de natureza multisetorial. As intervenções governamentais serão concentradas em programas integrados, com área de atuação restrita em localidades prioritárias, visando a integração simultânea entre os setores agrícola, a agroindústria e atividades de serviços”. (ESTADO DO CEARÁ, 1999:109)

O Plano de Governo aborda o Projeto São José como o ator da promoção de infra-estrutura hídrica, voltado para as famílias em situação de pobreza. Com isso, a estratégia de atuação do PSJ visa diminuir a incidência de doenças provocadas pela água não tratada.

“As ações do Projeto São José para o período 1999-2002 estarão voltadas, preferencialmente, para a superação da carência de água nas áreas rurais, elevando os níveis de atendimento com abastecimento d’água, tomando como referência metodológica o Programa de Saneamento Rural – KFW, desenvolvido pela Cagece. (...) A estratégia dessa ação está consubstanciada, principalmente na redução do *déficit* de abastecimento d’água das áreas cujos habitantes sejam considerados de baixa renda, localizados em pequenas comunidades com população entre 250 e 450 habitantes, com vistas a contribuir para a fixação do homem no campo e reduzir as doenças provocadas por veiculação hídrica”. (ESTADO DO CEARÁ, 1999: 110)

Percebe-se, através da entrevista com o Secretário de Desenvolvimento Rural (Gestão 1999-2002), que houve uma decisão técnica em destinar os recursos do Projeto São José para o financiamento de subprojetos de infra-estrutura básica de eletrificação rural e abastecimento d’água para as comunidades rurais.

“fazer com que o projeto São José ele se direcionasse... devido a limitação de recursos... era muito pouco recurso... ele se direcionasse para resolver os problemas mais graves. Não era propriamente o que nós queríamos, mas era o que era necessário fazer. Por exemplo, no primeiro momento, os nossos estudos indicavam que não podemos imaginar a redução da pobreza com duas coisas. Uma estava ao nosso controle e outra não estava. Então eu pensei no que estava ao nosso controle. Um era a educação. A educação fundamental e básica. 60% eram analfabetos funcionais os agricultores. (...) O nível educacional muito baixo, muito ruim, continua muito ruim, pode dizer, é muito ruim a educação fundamental. (...) mas nós não podíamos fazer nada disso, era de outro setor, era a educação. (...) Tinha um que eu podia (...) Quando não se tem energia elétrica não se pode pensar em desenvolvimento

econômico. Era necessário que se proporcionasse esse instrumento mínimo do progresso, da tecnologia. (...) Ninguém aceitava, só por que era pobre...é um discurso a favor da pobreza e tudo... e na hora concreta de resolver ninguém tinha coragem, ânimo, ninguém acreditava, eu também admito que ninguém acreditava. Então vamos botar energia elétrica e a partir da energia elétrica estimular as famílias a produzirem.(...) às 6 horas (da tarde) a vida acabava para aquelas pessoas, por que escurecia, isso em 1995. (...) a educação reclamava que não podia ter aula à noite, por que não tinha energia elétrica. (..) E o outro fator era o abastecimento d'água...em momento de seca, não era nem de seca, era de irregularidades de chuvas (...) no interior as pessoas tomando água como porco, barreiros, coisa impressionante...eu ficava amargurado, eu voltava e dizia que nós somos todos incompetentes, era uma questão de moral, de dignidade, de política. Então eu peguei o Projeto São José e disse vamos botar água”. (Secretário de Desenvolvimento Rural, Gestão 1999-2002)

Como metas para o Projeto São José no período de 1999-2002 foram estabelecidas o atendimento de 160.000 famílias de baixa renda com projetos produtivos, de infra-estrutura e sociais. Com relação à energia elétrica, a meta é atender 130 mil domicílios da área rural.

Através do uso de entrevista, indagamos ao Governador do Estado do Ceará (Gestão 1999-2002) sobre a capacidade do Projeto São José em combater à pobreza no Estado do Ceará e conseguimos a seguinte avaliação:

“Eu acho que muito...tanto que os resultados apareceram...agora como todo projeto ele precisa de renovação, precisa de atualização...hoje a realidade é outra...ele precisa de uma reciclagem. (...) tem uma questão de infra-estrutura que é fundamental para a pobreza, para melhorar a qualidade - a energia. Quando a energia chegava numa comunidadezinha...a melhoria da qualidade...(..) essa é uma mudança (...) tem como produzir, como ter acesso a informação (...) a mudança é básica. É uma mudança de qualidade de vida, da miséria mesmo...a pessoa tem outra qualidade de vida”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 1999-2002)

Analisando a Gestão 1999-2002, se percebe uma continuidade dos projetos orientados para as pessoas em situação de pobreza, sendo o foco das ações a oferta de serviços básicos, como infra-estrutura, que de acordo com análises dos técnicos do governo impossibilita o êxito das políticas públicas formuladas. O Projeto São José continua com a mesma linha de ação, atendimento aos projetos de eletrificação rural e abastecimento d'água.

Gestão 2003-2006

Na carta de introdução elaborada pelo Governador do Estado do Ceará, que introduz ao Plano de Governo, há afirmativa que o foco será a expansão das oportunidades de emprego e numa melhor qualidade de vida nas cidades e no meio rural. A estratégia será o fortalecimento das vocações tradicionais de cada região, descobrindo novas oportunidades de uma interseção solidária entre as potencialidades inter-regionais. O Plano reconhece a existência de pessoas em situação de pobreza no Estado do Ceará, com a permanência da desigualdade de renda.

“Nossa sociedade é pobre e desigual, salientando-se que os 10% mais ricos possuem 52% da renda total e os 50% mais pobres apenas 12,5%”. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:12)

Na entrevista realizada com o Governador do Estado do Ceará, na Gestão 2003-2006, se evidencia o compromisso e o esforço para combater à pobreza a partir de uma gestão integrada das políticas públicas com o estabelecimento de metas sociais.

“nós tínhamos realmente um compromisso muito sério com relação a isso. Por que o Ceará é um dos Estados que tem um dos maiores contingentes de pobres no país. Portanto isso é um desafio. Não que os outros governos não tenham se preocupado com isso, mas é por que não é uma questão simples. Então nós tivemos o cuidado de criar inclusive algumas estruturas dentro do governo para enfrentar esse problema. Uma delas foi a criação da Secretaria de Inclusão e Mobilização Social, que era uma Secretaria Extraordinária que tinha um poder de articulação para procurar integrar todas as políticas setoriais, com o objetivo de reduzir a pobreza. Esta Secretaria

também estabeleceu, junto comigo evidentemente e a Secretária Celeste Cordeiro, uma coisa pioneira que foi o sistema de metas sociais. É muito comum se estabelecer metas financeiras (...) então, nós estabelecemos um conjunto de metas sociais. Metas essas que não seriam só do governo, mas seriam da sociedade. (...) e a Secretaria tinha um sistema para acompanhar o atingimento das metas. Tinha um observatório social”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 2003-2006)

Na apresentação do Plano de Governo Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social estão expressas as expectativas em torno de transformações em todos os níveis, contemplando a dinamização dos diversos setores da economia, promovendo também a inclusão social como efetivação da justiça social para todos os cearenses. Desta forma, percebem-se grandes desafios, que de acordo com o Plano de Governo é a correção das desigualdades sociais, de modo a prover os grupos mais atingidos pelas desvantagens econômico-sociais os serviços fundamentais que atendam suas necessidades.

O Plano de Governo foi dividido em quatro eixos de concentração, sendo o Eixo 1 – Ceará Empreendedor, o Eixo 2 – Ceará Vida Melhor, o Eixo 3 – Ceará Integração e o Eixo 4 – Ceará: Estado a Serviço do Cidadão.

As ações com foco nas pessoas em situação de pobreza estão contempladas no Eixo 2 – Ceará Vida Melhor que é descrito como: “(...) escopo de propostas para o avanço na melhoria da qualidade de vida da população, buscando a elevação do padrão dos serviços sociais básicos, como educação, saúde, qualificação profissional, assistência social, segurança, justiça, cultura, esportes e lazer, saneamento básico, habitação, proteção e preservação do meio ambiente” (ESTADO DO CEARÁ, 2003:16). Porém, na fala abaixo, se verifica a preocupação do Governador do Estado do Ceará em desenvolver ações estruturais para combater à pobreza.

“Então o grande desafio, não é só que eles tenham essa qualidade de vida, mas que elas melhorem, que elas saiam da pobreza. E deixem de ser tão pobre como são. Esse é o grande desafio. Não é fácil botar água, botar energia, botar isso, botar aquilo, mas é mais difícil

ainda é fazer que elas deixem de ser pobres. (...) Negociamos o Programa Cidades do Ceará (...) com recursos do Banco Mundial (...) criação de cidades-pólo onde você iria ter uma certa concentração de população, com mais chances, com melhores condições de sair da pobreza. Do que viver em regiões isoladas, sem perspectivas econômicas, sem nada. Mas ai foi o fim do meu período no governo. (...) Essa seria uma nova estratégia de combate a pobreza”. (Governador do Estado do Ceará, Gestão 2003-2006)

Percebe-se que o objetivo geral do Plano de Governo 2003-2006 é reduzir as desigualdades sociais e regionais, de forma a promover a inclusão social. Para tanto, será efetivada a busca pelo equilíbrio do crescimento econômico e a equidade social. De acordo com o Plano, haverá uma mudança onde não mais será focada a dimensão quantitativa, mas sim a dimensão qualitativa do desenvolvimento. A partir destas definições, se buscará uma parceria com a sociedade, pensando numa integração Governo-Sociedade para a mobilização e integração em torno de ações estratégicas capazes de desencadear mudanças para a população do Estado do Ceará.

O grande desafio do Governo, segundo o Plano de Governo, é a redução da pobreza e da desigualdade, que implicará no rompimento de um ‘ciclo vicioso’ caracterizado por uma estrutura desigual de educação, de trabalho, de poder, de cultura e vulnerabilidade que afeta os cearenses. Desta forma, a Secretária de Inclusão e Mobilização Social (Gestão 2003-2006), descreve a importância da interação e da divisão de responsabilidades entre as secretarias estaduais.

“sempre era nessa visão maior, tentando fugir do assistencialismo. Como eu entendia a pobreza? Eu entendia que para combater a pobreza não ficava só na assistência social, na educação, Secretário de turismo era chamado para ver como o turismo podia ser mais includente e menos excludente, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, atração de indústrias de fora com incentivo fiscal tinha que ter uma contrapartida que de algum modo colaboravam para o combate a pobreza, como interiorizando o desenvolvimento”. (Secretária de Inclusão e Mobilização Social, Gestão 2003-2006)

Desta forma, o Plano de Governo para a Gestão 2003-2006 tem como fundamento a “combinação de políticas indutoras do desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e da desigualdade” (ESTADO DO CEARÁ, 2003:23).

O componente participação foi incluído para reafirmar a postura do Governo de não acreditar que o sistema político, sozinho e isolado, não terá a capacidade de atender todos os anseios da população, as demandas por políticas públicas. Deste modo, a participação cidadã no planejamento da ação governamental e na avaliação e controle social, deve constituir-se em instrumento auxiliar do modelo de gestão do Governo.

Um componente diferente, presente neste Plano e ausente nos demais Planos de Governo, é a variável “Cearensidade”, entendido no documento como o “sentimento de pertencer à comunidade cearense”. Para isso, a gestão 2003-2006 prevê o desenvolvimento de ações para incentivar a valorização do potencial natural das praias, serra e sertão, da criatividade dos seus artistas, da riqueza do seu artesanato, da atratividade de sua culinária, da hospitalidade do seu povo e dos traços cultural que marcam a formação histórica e social do Estado.

O Plano de Governo descreve as ações que serão realizadas com foco direto para a redução da pobreza com vistas a inclusão social da população carente, tais como: “o fortalecimento da agricultura familiar; a promoção de micro e pequenos empreendimentos não-agrícolas; a capacitação profissional para o atendimento das demandas do mercado; a elevação da oferta e melhoria da infra-estrutura hospitalar; a implementação de políticas voltadas para a assistência social e a melhoria da infra-estrutura urbana” (ESTADO DO CEARÁ, 2003:28).

Com relação à distribuição da população cearense, no ano de 1991 apresentava 65,37% das pessoas vivendo na área urbana, passando para 71,53% no ano de 2000, conforme dados do IBGE. Neste período de 1991 a 2000 a população cearense apresentou uma taxa média anual de crescimento de 1,75%. Desta forma, se percebe um aumento crescente da população urbana do Estado do Ceará.

Tabela 11 – População do Ceará nos anos de 1991 e 2000

Discriminação	1991	2000
População total	6.366.647	7.430.661
Urbana	4.162.007	5.315.318
Rural	2.204.640	2.115.343

Fonte: IBGE/Censo 2000.

A proposta apresentada para a área rural é exposta pelo Plano de Governo como ações para a construção do “novo rural cearense”, para isso, apresentam como linhas de ação a promoção do acesso à terra, o combate à pobreza e a miséria, o fortalecimento da agricultura familiar e da educação, a capacitação profissional e assistência técnica, o desenvolvimento dos agronegócios e de difusão e implementação de atividades não-agrícolas no meio rural.

“A estratégia de combate à pobreza rural compreenderá também a integração de programas e projetos das várias Secretarias, orientados para o fortalecimento do capital humano, capital social e o capital físico”. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:90)

O objetivo Estratégico 4 do Eixo Ceará Empreendedor é Assegurar Direitos de Proteção ao Cidadão, como objetivo-meio foi estabelecido “tratar a assistência social como política pública”. Com isso, o objetivo da Assistência Social foi estabelecido a seguir:

“Permitir que tenham acesso a bens, serviços e riquezas societárias os grupos vulnerabilizados pela condição de pobreza, de risco social, dentre eles crianças e adolescentes portadoras de deficiências ou de necessidades especiais, famílias em extrema pobreza, idosos, desempregados, e outros”. (ESTADO DO CEARÁ, 2002:112)

Com relação à oferta de serviços públicos, o Plano de Governo 2003-2006 descreve, em termos percentuais, a cobertura dos serviços básicos de infra-estrutura de saneamento básico, diferenciado por área urbana e rural. Portanto, os índices de cobertura até o ano de 2002 apontam que no município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, a cobertura de

água é de 94,4% e de esgoto 63,0%. Na Região Metropolitana de Fortaleza, os domicílios com acesso a água é de 82,9% e 23,5% de esgoto. Os percentuais diminuem quando referenciam as áreas rurais, assim a população dos distritos e localidades no interior apresentam 13,7% da população com acesso a água e 1,9% de esgoto. De forma sintética, a população total do Estado do Ceará com acesso a água é de 51,7% e 22,1% acessam o serviço de esgoto. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:128)

“A política de Saúde, do governo Lúcio tinha um enfoque muito forte nesse sentido, toda a política de desenvolvimento regional era dirigida para o problema da pobreza e da desigualdade quer dizer, não tinha outro objetivo a não ser esse, toda a política de inclusão social tinha uma filosofia muito grande disso do cuidado com as pessoas. Então eu acho que era muito claro este enfoque da questão da pobreza como uma das questões mais críticas que o governo deveria tratar”. (Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, Gestão 2003-2006)

Neste cenário foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), que fazia parte da estratégia de desconcentração do desenvolvimento, com ações orientadas para as pessoas em situação de pobreza.

“A promoção do desenvolvimento local e regional retoma o enfoque territorial como resposta aos desafios do processo de globalização e a integração econômica dos mercados, e se constitui numa alternativa de desenvolvimento inserida no objetivo de governo de dinamizar a economia do Ceará, desconcentrando o processo de urbanização, minimizando as disparidades entre as áreas metropolitana e não-metropolitana, e privilegiando a criação de oportunidades de trabalho e renda de forma mais equilibrada, para um maior contingente populacional do Estado. Atende ao fim último de reduzir as desigualdades regionais e a pobreza no Estado”. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:138)

A Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional centralizava, desta forma, o esforço para diminuir as desigualdades de acesso entre a área rural e urbana. Os técnicos desta Secretaria tinham como responsabilidade pensar o desenvolvimento a partir do local, valorizando as potencialidades e vocações existentes.

“O desenvolvimento local, tendo como objetivo a ampliação das oportunidades e a potencialização das capacidades da população, insere-se na política do Governo como mecanismo de combate à pobreza rural, em que o Estado assume o papel estimulador e facilitador desse processo. Para tanto, requer políticas territorializadas e formação de novas institucionalidades, que fortaleçam a relação entre o Estado e a sociedade, e possibilite o apoio aos micros e pequenos empreendedores. (...) A lógica do desenvolvimento produtivo territorial está focada na geração de renda e trabalho, a partir das potencialidades locais, e se contrapõe ao enfoque compensatório e assistencialista diante da pobreza e das desigualdades”. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:145-146)

Com a postura de não desenvolver ações assistencialistas, o Governo do Estado do Ceará, oportuniza a participação das comunidades, através de grupos organizados, para priorizarem as demandas, sejam elas de cunho social, produtivo ou de infra-estrutura.

O Plano de Governo reconhece as dificuldades para resolver o problema da pobreza, principalmente nos locais onde as pessoas vivem da agricultura de subsistência, apresentando como única fonte de renda as atividades agrícolas, sendo na sua maioria de baixa produtividade.

“Os problemas relacionados à pobreza e à desigualdade tornam-se mais complexos, uma vez que cerca da metade da população do Ceará vive em cidades onde a economia está baseada na agricultura de subsistência, em que 40% da população estão ocupados em atividades agrícolas, apesar de o Estado ter 90% do seu território circunscrito sob as condições climáticas de semi-aridez (chuvas irregulares e secas intermitentes), com os solos rasos assentados no cristalino. (...) Essa problemática que caracteriza o Estado, onde a pobreza localiza-se comumente no meio rural e se associa às atividades agrícolas de baixa produtividade, levou o Governo a definir como prioridade promover políticas que assegurem inclusão social aliada às atuais imposições de competitividade e de integração econômica dos mercados”. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:140)

A partir desta constatação, se percebe um esforço do Governo do Estado do Ceará em gerar, nas áreas rurais, oportunidades de trabalho não-agrícolas, como o incentivo ao turismo rural, ao artesanato. Além disso, está prevista, no Plano de Governo, a oferta de cursos profissionalizantes no interior do Estado do Ceará para o homem que vive no campo com o objetivo de inserir novas tecnologias de preparo do solo, sobre a melhor forma de plantio e de colheita.

O Plano de Governo 2003-2006 aborda o Projeto São José como um dos programas focados para as áreas rurais, descrevendo como objetivo a redução da vulnerabilidade das populações carentes que residem no meio rural em condição de semi-aridez, com o financiamento de infra-estrutura (água e energia), de educação e de atividades produtivas e geração de renda. Portanto, a Gestão 2003-2006 passou a focar suas ações nos territórios menos desenvolvidos, na tentativa de diminuir as desigualdades regionais e otimizar os recursos públicos através da ação focalizada.

“A gestão do território surge como um importante componente das estratégias de redução da pobreza no Estado, com diminuição das diferenças de renda via criação de condições para o aumento da atividade econômica local”. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:149)

O Governador do Estado do Ceará e o Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, quando indagados sobre a capacidade do Projeto São José em combater à pobreza, entendem e explicam as limitações estruturais do Projeto.

“nós verificamos, por exemplo... no Projeto São José, a qualidade de vida dessas pessoas, em muitos casos, melhorou bastante. Passaram a ter água tratada, água de qualidade e energia, mas continuaram pobres”. (Governador do Estado do Ceará, gestão 2003-2006)

“O pacote tecnológico que o projeto trazia ele criava estas dificuldades. Você conseguia trabalhar muito bem naquelas comunidades que estavam em torno da linha da pobreza e que uma ajuda pequena era realmente uma alavanca para saísse da pobreza. Como grande parte da natureza da pobreza rural que nós temos é muito essa de isolamento, dificuldade de articulação entre as pessoas, prefeituras muito frágeis, então você tinha uma realidade muito mais grave do que o receituário do projeto conseguia alcançar. O que isso gerava de resultados? Se você pegasse o mapa e espalhasse os projetos, você via que tinha uma concentração em torno de alguns municípios. Aqueles municípios com maior capacidade organizativa tinham mais projetos. E como o dinheiro tinha concorrência entre eles, quem apresentasse mais ganhava mais, então tinha uma convergência natural entre eles. O projeto auxiliou, é difícil mensurar. Mas ajudou muito mais quem já tinha uma capacidade de organização que sabiam fazer valer a voz. (...)

tinha comunidades que levavam um ano para fazer um projeto, outras levavam uma semana. Aqueles que conseguia fazer em uma semana aproveitavam muito mais. Na pobreza profunda ele fez pouco efeito. Diferente do que diz a teoria, se você tem uma única coisa para fazer, faça ajudando a pobreza mais profunda. Isso aí, de certa forma, foi uma falha que o projeto tem, que é uma falha de DNA, na forma que ele foi concebido e toda a tecnologia que ele traz operacional”. (Secretário de Desenvolvimento Local e Regional, Gestão 2003-2006)

O Plano de Governo ressalta que a mudança de situação da pobreza ocorre com a efetiva participação da sociedade, com a organização das comunidades, com o fortalecimento do capital social.

“A reversão do processo de exclusão social exige a efetiva participação da sociedade no planejamento e implementação das políticas públicas, especialmente as que se propõem reduzir as desigualdades e promover a inclusão social de grupos e indivíduos que estão alijados dos benefícios gerados em nossa sociedade”. (ESTADO DO CEARÁ, 2003:164)

Uma forma de antecipar a proposição de solução dos problemas é saber quando e onde eles irão ocorrer. Sendo assim, no período da Gestão 2003-2006 foi desenvolvido o Índice Municipal de Alerta (IMA), que é um estudo que tenta identificar os fatores relevantes associados às manifestações de estados de vulnerabilidade, por meio de pressões sociais, tais como saques e invasões.

Deste modo, o Índice Municipal de Alerta é um instrumento para disponibilizar, principalmente sob a forma de previsões, informações confiáveis pertinentes às áreas de meteorologia, recursos hídricos, produção agrícola e meio ambiente, de forma que, devidamente codificados, possam permitir a adoção antecipada de ações voltadas a soluções temporárias e permanentes dos problemas decorrentes dessas irregularidades climáticas e a instabilidade econômica e social nas localidades afetadas por esses eventos (ESTADO DO CEARÁ, 2005a: 12-13).

“Uma vez calculado o IMA, será elaborado um diagnóstico mais detalhado sobre suas condições e necessidades, pela identificação dos problemas locais geradores

da vulnerabilidade da convivência das famílias rurais com o semi-árido”.
(ESTADO DO CEARÁ, 2005 a:13)

O objetivo geral é criar um instrumento de monitoramento sócio-econômico e ambiental para os municípios do Estado do Ceará, voltado às atividades da agropecuária, possibilitando uma intervenção do Estado em convênio com as prefeituras municipais, em tempo hábil, nos municípios onde determinada ação emergencial se fizer necessária.

Como objetivos específicos foram estabelecidos a identificação e hierarquização dos municípios com maior vulnerabilidade, a seleção de áreas com maior probabilidade de ocorrência de tensões sociais e a adequação dos critérios de seleção dos municípios a serem beneficiados por ações emergenciais, preventivas ou estruturantes.

Nas conclusões do Índice Municipal de Alerta (IMA) é relatado a problemática da agricultura no Nordeste como um segmento frágil, no qual os problemas de pobreza são mais graves e complexos, pois estes geralmente estão ligados às deficiências produtivas, como, por exemplo, o baixo nível tecnológico empregado pelos produtores, que têm como base produtiva o arroz, o feijão, o milho e a mandioca. Estes produtos são explorados como fonte de renda normalmente não-monetária, enquanto a pecuária representa a parcela de renda monetária gerada pelo produtor (ESTADO DO CEARÁ, 2005 a: 38).

“Em 2005, dos 184 municípios do Estado do Ceará, 27 foram apontados como mais vulneráveis. Estes números apresentam dois municípios a mais que o cálculo do ano anterior. Tais municípios encontram-se em regiões com reconhecidos problemas de climatologia e com baixo potencial para irrigação, além do elevado percentual com culturas de subsistência, cujas implicações se refletem principalmente em aspectos sociais, como a perda de emprego e renda”.
(ESTADO DO CEARÁ, 2005 a:40)

É possível perceber, a partir da análise do Plano de Governo, a ampliação da interpretação da pobreza, passando a ser entendida como a ausência ou a impossibilidade de acessar os serviços públicos, entendidos também como serviços básicos. Além da dificuldade em acessar tecnologias para acessar rendas não-agrícolas nas áreas rurais e de organização social, que conseqüentemente interfere no encaminhamento das demandas para os órgãos

responsáveis. Um outro fator muito presente no Plano é a necessidade de integrar as ações das Secretarias, a busca para promover a inclusão, passando a ser de responsabilidade de toda a estrutura governamental, com o uso de ferramentas de monitoramento do alcance das metas sociais. Por fim, o Governo reconhece as dificuldades e limitações para combater à pobreza, afirmando que o Projeto São José conseguiu diminuir as dificuldades das pessoas em situação de pobreza, oferecendo a infra-estrutura mínima para a qualidade de vida.

Gestão 2007-2010

A filosofia do Plano de Governo é um novo jeito de fazer. Esta marca parte da premissa que não adianta só fazer, mas sim fazer mais e melhor, adotando como metodologia a participação da população com o intuito de diminuir as desigualdades entre as pessoas e regiões do Estado do Ceará.

O Plano Plurianual realizado para o período de 2008 a 2011 estabelece três eixos como principais. Assim, o Eixo 1 – Economia para uma vida melhor, eixo 2 – Sociedade justa e solidária e o Eixo 3 – gestão, ética eficiente e participativa.

As estratégias delineadas para os próximos anos têm o foco na estabilidade macroeconômica, com crescimento sustentado com o objetivo de promover a inclusão social da população de forma a não afetar o equilíbrio fiscal do Estado.

A distribuição dos recursos para o alcance das estratégias estabelecidas se dará da seguinte forma: 54,4% para o Eixo: Sociedade Justa e Solidária, 35,9% para o Eixo: Economia para uma Vida Melhor e 9,7% para o Eixo: Gestão, Ética eficiente e Participativa.

O Eixo Economia para uma Vida Melhor “busca o crescimento econômico ancorado no avanço do setor industrial, na promoção do turismo sustentável, na modernização do comércio e dos serviços e na sustentabilidade do meio rural pelo fortalecimento da agricultura familiar” (ESTADO DO CEARÁ, 2007:31).

Para conseguir alcançar as metas estabelecidas no Eixo Economia para uma Vida Melhor torna-se necessário, de acordo com o Plano Plurianual, desenvolver a economia, de forma a superar o grande desafio de conjugar estratégias de crescimento econômico com uma gestão ambiental que garanta sustentabilidade ao processo de desenvolvimento, com organização do território e inclusão produtiva de sua população.

Quando se trata do desenvolvimento rural, a estratégia estabelecida no Plano é “promover a coesão dos territórios rurais com o fortalecimento da agricultura familiar, priorizando ações conjuntas de redução da vulnerabilidade às secas e de extensão rural que resultem na adoção de inovações tecnológicas, segurança alimentar e formação de capital social é a política para o avanço sustentável do meio rural, com inclusão social da população dele dependente” (ESTADO DO CEARÁ, 2007:32). Para isso, foi criada no ano de 2007 a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA).

“O compromisso de combater a pobreza deve partir do núcleo central, político do Governo. Do compromisso político de quem foi eleito no poder de ter um resultado estratégico de Governo ou de ter programas ou ações focadas ou com esse olhar no impacto na redução da pobreza e das desigualdades. Então, no caso do Governo do Estado, a gente tem um compromisso muito grande, da parte do governador, com a questão da interiorização do desenvolvimento e com a questão da agricultura familiar. Considerando que o maior foco de pobreza, veio, mesmo que esteja na cidade, veio do interior do Estado. A partir daí, tem um planejamento das ações governamentais do Estado, que a Secretaria de Planejamento é responsável por essa sistematização, coordenação e não pela execução das ações. Até por que, a locação dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza também é coordenado pela Secretaria de Planejamento, que tem esse olhar multisetorial que a pobreza requer. Então, tem que ter esse compromisso político, esse olhar mais multisetorial que é mais adequado à Secretaria de Planejamento. E obviamente, tem que ter o envolvimento da secretarias setoriais que estão mais relacionadas com essa população. E aí eu posso citar a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, que no caso do Estado Ceará, é responsável por olhar a questão da agricultura familiar, e toda a questão de inclusão no meio rural”. (Secretária de Planejamento e Gestão, Gestão 2007-2010)

“o Governo está priorizando esse público da zona rural exatamente quando criou a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, foi exclusivamente para olhar esse público da agricultura familiar. Que é um público que vive basicamente... boa parte vive de uma agricultura de subsistência e de sequeiro. Ou seja, planta o feijão, planta o milho e espera a chuva”. (Secretário de Desenvolvimento Agrário, Gestão 2007-2010)

Para prover a infra-estrutura de suporte ao desenvolvimento, o governo estadual estabeleceu universalizar o serviço de energia elétrica nas áreas urbanas e rurais e estimular a oferta de energia de fontes renováveis, em especial a energia eólica e biodiesel.

O Governo do Estado do Ceará entende que para diminuir a pobreza é preciso investir em educação, em especial a educação básica, propondo-se o governo a assegurar a qualidade capaz de elevar seu índice de desempenho. O elemento inovador dessa estratégia será trabalhar a educação de forma compartilhada com os municípios, tendo como foco os resultados de aprendizagem na idade certa, como base para o novo projeto de desenvolvimento do Estado (ESTADO DO CEARÁ, 2007:34).

Considerando o elevado índice de pobreza no Ceará, a área de Assistência Social terá como principal desafio implantar a política estadual com base no apoio à universalização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, no Estado. Na área da Proteção Social Básica, além da prioridade de melhorar as condições de vida de crianças e adolescentes, com base na família, terá ênfase a integração de ações de atenção à Juventude, à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência. Nesse sentido, foram construídos programas multissetoriais com vistas a facilitar a integração proposta e dar maior visibilidade às ações de governo para esses segmentos (ESTADO DO CEARÁ, 2007:34-35).

O Plano explicita a vontade do atual Governo do Estado em desenvolver ações estruturais, de modo que ações previstas visam romper com o modelo de política que perpetua a pobreza, outro foco da ação social será a inclusão produtiva e social de população carente,

conjugando políticas de assistência com geração de oportunidades para a inserção no mercado de trabalho, redes de economia solidária e empreendedorismo.

No Eixo gestão, ética eficiente e participativa, o Governo tem como proposta básica a elaboração de um Código de Ética para o Serviço Público e a constituição dos Comitês de Ética no âmbito da administração estadual (ESTADO DO CEARÁ, 2007:35).

Esse compromisso levou à adoção de instrumentos que possam conferir transparência às ações de Governo, seja no relacionamento com os meios de comunicação, no diálogo com representações da sociedade, ou nas relações com os poderes constituídos. Estabelecer uma relação governo/sociedade, aperfeiçoando o processo democrático, passa a exigir novos espaços de participação e negociação para uma sintonia entre o projeto de Governo e as prioridades eleitas pela sociedade (ESTADO DO CEARÁ, 2007:36).

O Projeto São José está inserido no Eixo Economia para uma Vida Melhor, na linha de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, que foram descritos pelo Secretário de Desenvolvimento Agrário como novos objetivos estabelecidos nesta Gestão, como segue:

“O Projeto São José, no passado, investia somente na infraestrutura, em água e energia elétrica. Muito pouco nos projetos produtivos. Foi decisão deste Governo investir...claro que o Governo vai universalizar esta questão da eletrificação rural, mas com o uso do Programa Luz para Todos e com recursos de outras fontes do Governo do Estado. Nós priorizamos no Projeto São José a água, que ainda é um problema da zona rural. Resolver o problema do acesso à água das comunidades rurais, garantir sobretudo a segurança hídrica, água para beber. Agente sabe que o Estado quando tem algum problema de estiagem ou seca a grande maioria dos municípios do Estado passa a ser abastecido por carro-pipa. A idéia do São José é combater esta situação e garantir a essas famílias rurais o acesso a água de beber. E o outro lado do Projeto São José, e que esse foi priorizado, foi exatamente garantir os projetos produtivos para começar a gerar renda e emprego para as pessoas que moram no campo. Ou seja, a partir do momento que você garante a essas comunidades o direito a energia, o direito a água, ai você começa a criar uma condição para que essas pessoas possam ter uma renda. Então, o projeto, ele hoje está sendo

desenvolvido nas áreas de assentamento, ou seja, áreas que já são de grupos organizados de pequenos produtores e através das comunidades rurais, que são assentamentos, são desenvolvidos projetos, seja projetos de apicultura, piscicultura ou não agrícolas, como confecção, ou seja, nós estamos colocando que a própria comunidade defina a partir do potencial, da vocação de cada comunidade... que ela defina qual a atividade ela deseja fazer naquela localidade”. (Secretário de Desenvolvimento Agrário, Gestão 2007-2010)

Com relação à definição dos subprojetos que serão financiados pelo PSJ, o Coordenador do Projeto São José explica como foi a decisão técnica de atender os projetos de infraestrutura.

“foram financiados um número significativo de projetos produtivos naquela época, só que era uma realidade completamente diferente. As comunidades tinham dificuldade na estrutura de abastecimento d’água e eletrificação, as instituições atuavam de forma desarticulada e não existia programa federal de combate à pobreza e programa de desenvolvimento local. Por uma série de razões, esses projetos na época, foram construídos de uma forma pontual e autoritária pelos técnicos. Cerca de 2/3 desses projetos, nas avaliações, não tiveram sustentabilidade ou ficaram subutilizados. Com esta constatação, se optou em atender o básico. Quer dizer, houve de certa forma, um autoritarismo, mas um autoritarismo baseado na experiência que não vinha funcionando. Só que nós passamos 10 anos com foco, praticamente, em projetos de infraestrutura em abastecimento d’água e eletrificação...e eu disse que foi importante...mas por outro lado era uma estratégia que nivelava por baixo as comunidades, era como se nenhuma comunidade tivesse organização e capacidade de gerir um projeto produtivo”. (Coordenador do Projeto São José, desde a Gestão 1995-1998 até a Gestão 2007-2010)

O Plano de Governo, ao pensar a Secretaria de Desenvolvimento Agrário e o Projeto São José inserido nesta Secretaria, escolhe como público-alvo de suas ações pessoas em situação de pobreza, como afirma em entrevista, o Secretário de Desenvolvimento Agrário.

“Muitos agricultores familiares vivem em situação de pobreza. Na linguagem do homem do campo, vivem da roça, repito vulnerável. Muitos vivem do bolsa-família, de aposentadorias e da renda de parentes. Hoje para se ter idéia, este é o público que esta secretaria trabalha, e que tenta sair da linha de pobreza e construir com

dignidade as condições de vida melhor”. (Secretário de Desenvolvimento Agrário, Gestão 2007-2010)

Foram estabelecidas como metas para o Projeto São José o atendimento 48.850 famílias rurais com sistema de abastecimento d’água; o atendimento a 900 famílias rurais com energia elétrica e o atendimento a 20.350 famílias rurais com projetos produtivos e sociais.

O Plano de Governo aponta os valores que serão investidos no período de 2008 a 2011 no Programa de Combate à Pobreza Rural no Estado do Ceará, chamado de Projeto São José II. Sendo, que em 2008 o valor é de R\$ 52.686.368,00 e no período de 2009-2011 o valor será de R\$ 83.104.742,00, totalizando em R\$ 135.791.110,00 reais. O objetivo será melhorar as condições de vida da população pobre da área rural com a provisão de investimentos comunitários orientados à criação de infra-estrutura básica e geração de emprego e renda para as comunidades mais pobres do meio rural; e promover a descentralização da alocação de recursos e tomada de decisões para os níveis locais.

Quando os gestores foram indagados sobre a capacidade do Projeto São José em combater à pobreza rural no Estado do Ceará, as falas se concentram nos avanços alcançados com o fornecimento de infra-estrutura básica. Porém, reconhecem que o Projeto sozinho não é capaz de vencer o grande desafio de acabar com a pobreza no Ceará. Com isso, segue um dos trechos da entrevista para ilustrar a afirmativa.

“o Projeto São José contribui, não é ele só que vai reduzir esse índice. Mas ele sendo bem trabalhado, sendo respeitando a participação, a vocação local, ele termina funcionando como um indutor para que a comunidade tenha acesso a novas políticas, e ela gradativamente chegue ao processo de desenvolvimento e gradativamente saia da pobreza. Não é através de um Projeto São José que será resolvido o problema da pobreza, é um processo”. (Coordenador do Projeto São José, desde a Gestão 1995-1998 até a Gestão 2007-2010)

Ao analisarmos o Plano Plurianual, referente à Gestão 2007-2010, percebe-se uma acentuada preocupação com a promoção do desenvolvimento econômico. Com relação às

políticas públicas com foco no combate à pobreza, é possível identificar nas falas a necessidade de desenvolver ferramentas para gerar qualidade de vida. A estratégia desenhada para isso é a abertura de novos postos de trabalho, da atração de indústrias, da ocupação e capacitação dos jovens, e por fim da geração de renda nas áreas rurais com o apoio a agricultura familiar. Desta forma, pode-se inferir que a qualidade de vida é alcançada a partir do acesso à renda. O Projeto São José é entendido no Plano Plurianual como um mecanismo que impulsiona o desenvolvimento rural à partir do financiamento de projetos produtivos, porém reconhece que o desafio de fornecer água tratada para as comunidades rurais ainda permanece.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a abordagem conceitual da pobreza, se percebe que apesar de não ser possível identificar um consenso sobre o conceito, não é difícil perceber a interpretação que mais está presente nas construções de diversos autores – a abordagem a partir da renda. Principalmente, no pós-guerra, herança da ‘Lei dos Pobres’ formulada na Inglaterra. A partir da década de 90 alguns autores inserem novas variáveis para caracterizar a pobreza, como a ausência de acesso aos serviços públicos e a preocupação com a alimentação necessária para uma vida digna.

A abordagem da última década, que de certa forma, rompia a hegemonia interpretativa da pobreza como a ausência de renda, foi reforçada pela conquista do Prêmio Nobel por Amartya Sen, que estudava e escrevia sobre a pobreza, interpretando-a a partir da limitação de liberdades, ampliando mais ainda a discussão. No final da década de 90 e início do ano 2000, a discussão da pobreza foi em torno dos direitos negados e da cidadania não exercida.

As pessoas em situação de pobreza começaram a ser foco das políticas, a entrarem na agenda governamental, pelo uso do debate, da defesa de grupos formados na academia, de técnicos dos quadros do governo e ativistas, enfim, havia uma efervescência positiva para pressionar os governos a agir, a fazer políticas públicas. Porém, o que foi possível perceber é que a estratégia de ação nem sempre conseguia atingir o público que realmente necessitava da política pública. E, em outros casos, a ação recebia forte influência das instituições financiadoras internacionais que mantinham uma orientação restrita e de certo modo, ultrapassada sobre o entendimento da pobreza.

Em meio aos conflitos teóricos e a assertividade pragmática, se percebe a movimentação dos atores políticos, que tinham que fazer a intervenção, a ação precisava acontecer, pois não se admitia apatia ou paralisação no Governo. Desta forma, às vezes por simples conveniência, prevalecia às idéias do agente financiador, do político mais articulado, dos grupos organizados, do discurso sistematizado, dos mais próximos ao poder. Portanto, as idéias e conceitos chegam à agenda governamental não por serem os mais viáveis, mas por

se apresentarem de forma mais articulada por grupos sólidos organizados, que em muitos casos, estão dispostos a defender a sua visão e seus interesses.

Com isso, entendemos que a Pobreza pode ser entendida não só do ponto de vista da escassez, mas da riqueza produzida e acumulada por poucos. Não ter bens e acessos é consequência e não a causa. Daí a necessidade de diferenciar os ‘eventos’ para tentar entendê-los na sua origem e especificidades.

No Ceará, na análise das políticas públicas, se percebe grupos extremamente insulados pensando, formulando e monitorando as políticas públicas de combate à pobreza. Observa-se, ainda, grupos de atores políticos que pensam a pobreza a partir da abordagem da ausência de renda, passando a direcionar toda a máquina governamental para as consequências da pobreza e não nas suas causas. Em algumas situações, é possível perceber, que a causa da pobreza é atribuída ao próprio pobre que não conseguiu, a partir do esforço autônomo e individual, inserção no mercado. Portanto, as políticas públicas desenvolvidas nos últimos treze anos pelo Governo do Estado do Ceará apresentam como principal objetivo inserir as pessoas em situação de pobreza no mercado, seja ele formal ou informal. As atividades produtivas que recebem incentivos são aquelas que não necessitam de um grau elevado de escolaridade, mas de uma vocação, de um saber aprendido na família através do método de observação.

Porém, é possível identificar diálogos entre o Governador e os Secretários Estaduais, nas diversas gestões nos últimos treze anos, que sinalizam uma construção de sentidos mais ampla sobre a pobreza. O problema que se observa, é a ausência de autonomia, em muitos casos, para operacionalizar as mudanças. Por um lado, pelos contratos de financiamentos assinados no passado, que são orientados por diretrizes construídas de forma universal e genérica para vários países, tornado-as difíceis de se adaptarem ao local onde serão implementadas.

Na coleta de dados primários, com a realização de entrevistas, observa-se a existência de técnicos insulados localizados nas Secretarias de Planejamento e de órgãos de pesquisa que

participaram das últimas gestões governamentais e que parecem formar coalizões de defesa. Mostram-se, ainda, influenciados por organismos internacionais, entendendo que a pobreza se resume na ausência de renda, daí a necessidade de desenvolver estratégias para financiar projetos produtivos. Pouco se discute sobre os acessos aos direitos, a oferta de serviços básicos de qualidade como prioridade de uma Gestão de Governo.

Um outro fator é o fechamento dos canais e espaços de discussão sobre a pobreza. Há uma espécie de naturalização e um certo comodismo em torno dos atores que desenham as políticas. Observa-se que os atores pensam em atingir as pessoas em situação de pobreza com modelos construídos nos anos de forte industrialização no Brasil, onde a atração de grandes empresas modernas era a receita para todos os problemas estruturais, inclusive para a pobreza.

A pobreza no Estado do Ceará, com análise de dados e a partir dos resultados das entrevistas, parece estar concentrada na área rural, mesmo sendo admitidos pelo atores políticos a sua existência na área urbana. A justificativa para a concentração de pessoas em situação de pobreza no interior do Estado é atribuída à ausência de investimentos públicos, de infra-estrutura básica, de políticas públicas que proporcione condições de se viver com dignidade e liberdade.

O Projeto São José quando recebeu este nome em 1995 apresentava uma estratégia de fornecer infra-estrutura de água e energia elétrica para a área rural do Estado do Ceará. A decisão política foi no sentido de proporcionar as condições mínimas para evitar o forte movimento de êxodo rural para outros Estados e nos últimos anos para a capital do Estado, Fortaleza. A idéia inicial do Projeto, pelo que se observou, não era combater à pobreza, mas proporcionar ferramentas de fortalecimento do capital social, para que a partir da discussão dos problemas, a comunidade conquistasse autonomia para resolver internamente suas dificuldades de desenvolvimento, passando, conseqüentemente, a precisarem menos da intervenção do Governo do Estado.

Ao longo dos treze anos do Projeto São José houve uma expansão da interpretação da pobreza, às vezes motivada pela mudança de Gestão Governamental, outras vezes pela mudança de Secretário Estadual e raramente pela intervenção do agente financiador. Portanto, na década de 90 os atores técnicos e políticos do PSJ entendiam que pobreza era a ausência de renda que limitava o acesso a bens e serviços tornando precária a vida das pessoas da área rural. Com isso, a estratégia era mecanizar o homem do campo com o financiamento de tratores para aumentar a produtividade, acelerar o processo de plantio e colheita, inserindo novas tecnologias à agricultura, até então criticada pela forma artesanal e improdutivo de seus processos.

No final dos anos 90 e início do ano 2000, a estratégia de atuação do Projeto São José sofreu mudanças, passando a destinar grande parte dos recursos para o financiamento de projetos de infra-estrutura de eletrificação rural. O foco principal era a universalização da energia elétrica no interior do Estado do Ceará, tendo em vista que o pensamento dos atores políticos era que o desenvolvimento começa pelo acesso a eletrificação, possibilitando a criação de negócios.

Em meados dos anos 2000, o Governo do Estado do Ceará publicou documentos em que afirma que a pobreza é causada pelo desenvolvimento desigual entre as regiões. Portanto, para combater a pobreza, a ação deverá ser orientada para as vocações locais, para a valorização das potencialidades do lugar. O Projeto São José, como se observa neste período, destina seu apoio financeiro para as regiões com maior concentração de pessoas em situação de pobreza.

Na última Gestão Governamental analisada, as políticas públicas de combate à pobreza, como o Projeto São José, passaram a focalizar o seu atendimento e fazer um recorte das pessoas em situação de pobreza. Para isso, desenvolveu componentes de ação voltada para comunidades quilombolas, indígenas, trabalhadores rurais sem terra, jovens, mulheres e, por fim, para pessoas da terceira idade. Percebe-se, que as mudanças de público-alvo não alteraram a tipologia dos projetos financiados, bem como o seu foco para gerar renda. Uma variável importante é a inserção de novas pessoas, novos técnicos no Projeto São José com

pensamentos e idéias diferentes, construindo novos grupos de defesa, possibilitando a inserção de novos conceitos e interpretações da pobreza no discurso e nas ações governamentais.

Daí, voltamos à análise para pensar na ausência de diálogo em torno das causas da pobreza e de sua histórica perpetuação no Estado do Ceará, com ênfase na área rural. É relevante perceber, ainda, que ao longo dos 13 anos de funcionamento do Projeto São José e pela passagem de vários governos, ele nunca foi entendido como um projeto que deveria ser gerenciado pela Secretaria de Assistência Social, Inclusão Social ou Desenvolvimento Social. O projeto sempre foi lotado em secretarias que pensavam o rural, o desenvolvimento produtivo das comunidades. Com isso, podemos concluir, de certo modo, que a compreensão da pobreza pelos técnicos e chefe do Executivo Estadual estava na necessidade de gerar renda como um dos caminhos de combater à pobreza, mesmo afirmando em discursos e documentos um entendimento mais amplo.

Novas pesquisas para a continuidade deste trabalho poderiam ser realizadas na direção de buscar identificar o grau de autonomia dos governos frente aos organismos internacionais financiadores. Além disso, estudar a formação dos grupos de coalizão, tentando identificar como articulam a defesa de questões entendidas como prioritárias, como funciona a entrada de pessoas no grupo e, por fim, o real poder de influência nas políticas públicas.

Desta forma, não podemos e nem tão pouco devemos tratar a pobreza de forma universalista, esquecendo suas especificidades locais e sua construção histórica que acumula consigo construções políticas, econômicas e conflitos sociais. Portanto, pensamos que a pobreza poderia ser melhor compreendida a partir de uma análise crítica da realidade local, do cotidiano, do olhar sobre as interferências postas para uma vida vivida com qualidade e acessos. Entendemos acesso de uma forma ampla, universal e irrestrita. Além disso, com base nos argumento dos entrevistados, é interessante nos atentarmos para a contradição descrita no processo de oferta de serviços públicos. Deste modo, os serviços se destinam, de uma forma geral, as pessoas em situação de pobreza, porém, por estarem em

uma situação de pobreza não conseguem acessar os serviços públicos ofertados pelo Estado e permanecem pobres.

A discussão da pobreza é ampla e seu entendimento marcado por várias interpretações e sentidos, que dependendo do grau de autonomia, podem influenciar na formulação e operacionalização das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antonio. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 4.ed, 1998.

ADLER, John H. **O desenvolvimento e a distribuição de renda**. Finanças e Desenvolvimento. Volume anual, 1974, p. 02-05.

AHLUWALIA, Montek S. **A desigualdade das rendas: alguns aspectos do problema**. Finanças e Desenvolvimento. Volume anual, 1975, p. 08-15.

ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueirêdo de. **A produção do conhecimento sobre pobreza e temas afins no Brasil: uma análise teórica**. UFPB, 2003.

AMARAL FILHO, Jair do. **Princípios para uma nova política federal de desenvolvimento regional**. Nota técnica. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2003.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. São Paulo: Atlas, 4.ed, 2001.

AVILA, Padre Fernando Bastos de. **O Desafio da pobreza**. Debates Sociais, n.33, ano XVII, Rio de Janeiro, 1981.

BALSA, Casimiro. **Conceitos e dimensões da Pobreza: uma abordagem transnacional**. P. 9-32. In: BALSA, Casimiro; BONETI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry. (org). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará – O Desafio da Modernização Inclusiva**. Fortaleza, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Working for a world free of poverty**. Washington: Comunicado de Imprensa N° 159/2007 DEC.

BANCO MUNDIAL. **Poverty reduction and the World Bank: progress and challenges in the 1990s**. Washington: World Bank, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Notícias**. Disponível no site: www.bancomundial.org.br, acesso dia: 26 de dezembro de 2008.

BAR-EL, Raphael. **Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2006.

BAR-EL, Raphael. **Desenvolvimento Econômico Regional para a redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2005.

BATES, David J; DONALDSON, Graham F. **Maior ênfase no empréstimo ao setor rural**. Finanças e Desenvolvimento, junho, 1976, p. 16-20.

BAUM, Warren C. **O ciclo de um projeto do Banco Mundial**. Finanças e Desenvolvimento. Volume anual, 1979, p. 24-31.

BECKMANN, David. **O Banco Mundial e a pobreza na década de 80**. Finanças e Desenvolvimento. V. 6, nº 3, setembro, 1986, p. 26-29.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **A Profissão de Sociólogo: Preliminares Epistemológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro 1996: 7-40. Republicado in BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (orgs). (1998): 237-270.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil**. São Paulo: Revista de Sociologia e Política, julho, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial Brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: 2.ed, ENAP, 2002.

CALSING, Eliseu Francisco. **Dimensionamento e caracterização da pobreza no Brasil**. Brasília: UNICEF/IPEA, 1983.

CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter. (coord). **Estratégias locais para redução da pobreza: construindo a cidadania.** São Paulo: FGV, 2000.

CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter. (coord). **O que as empresas podem fazer pela erradicação da pobreza.** São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter. (coord). (org) **Parceria e pobreza: soluções locais na implementação de políticas sociais.** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** P. 87-122. In: HOCHMAN, Gilberto *et al* (org). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** Campinas, SP: 3 ed. Papirus, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual.** Rio de Janeiro: Dados, vol. 40, no. 2, 1997.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. **Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil** In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002, p. 297-335.

CASTAÑEDA, Tarsicio. **Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante lo '80.** Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1990.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, accountability e avaliação: a avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático.** São Paulo: FGV, 2005.

CEPAL. **Pobreza e Mercados no Brasil,** Brasília: Cepal, 2003.

CERQUEIRA, Monique Borba. **Pobres e pobreza: por uma ética de afirmação da vida.** Boletim Instituto de Saúde, São Paulo, 2004, n. 32, p. 8-9.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa.** Texto para Discussão nº 1332. Brasília: IPEA, 2008.

CONABLE, Barber B. **A missão do Banco num mundo em mudança.** Finanças e Desenvolvimento. V. 6, nº 4, dezembro, 1986, p. 2-5.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Constituição, competição e políticas públicas.** São Paulo: Lua Nova, 2005. p. 95-135.

DIÁRIO DO NORDESTE. Matéria: **“O foco da Secretaria passa a ser o pequeno agricultor”.** Entrevista com o Secretário de Desenvolvimento Agrário Camilo Santana. Fortaleza, veiculado no dia: 11/02/2007.

DIÁRIO DO NORDESTE. Matéria: **“Saboeiro em pior condição – 170 cidades têm mais da metade na pobreza no Ceará”.** Caderno de negócios, veiculado no dia: 19/12/2008.

DOWBOR, Ladislau. **Ciência, vivência, consciência.** Pesquisa em Debate. São Paulo: PUC, 1997.

DOWBOR, Ladislau. **Redes de apoio ao desenvolvimento local: uma estratégia de inclusão produtiva** artigos *online*, setembro, 2006. Disponível em: <http://www.dowbor.org/artigos.asp>

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil: Políticas e programas de combate à pobreza – Um balanço preliminar sob perspectiva da descentralização.** Campinas: UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1995.

ESTADO DO CEARÁ. **Programa de Combate a Pobreza Rural: Projeto São José.** Fortaleza: SDLR, 2006 a.

ESTADO DO CEARÁ. **Fundo de Combate a Pobreza: FECOP.** Fortaleza: IPECE, 2004a.

ESTADO DO CEARÁ. **Desenvolvimento com equidade e redução da pobreza: o caso do Ceará.** Fortaleza: SDLR, 2006b.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto São José II 2ª fase – Manual de Operações.** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Agrário, 2008a.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável: Projeto São José III – Carta Consulta.** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Agrário, 2008b.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto São José: Relatório de Avaliação 1996-1997.** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Rural, 1998a.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará: Projeto São José – Avaliação Sumária de Desempenho (versão preliminar revisada).** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Rural, 2000a.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará: Projeto São José – Relatório de Avaliação 1996-1997.** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Rural, 1998b.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto São José: Relatório de Atividades 1999.** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Rural, 2000b.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto São José: rumo ao desenvolvimento rural.** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Rural, 2002a.

ESTADO DO CEARÁ. **Seminário de Avaliação das Atividades de 2002 e Indicações para o Plano de Trabalho para 2003.** Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Rural, 2003a.

ESTADO DO CEARÁ. **Relatório do Seminário de Avaliação das Atividades da DT/2000 e Indicações para o Plano de Trabalho em 2001.** Fortaleza: Secretaria de Desenvolvimento Rural, 2001a.

ESTADO DO CEARÁ. **Projeto São José – Relatório de Avaliação.** Fortaleza: Secretaria de Desenvolvimento Rural, 1998c.

ESTADO DO CEARÁ. **Ceará em Números 2006.** Fortaleza: IPECE, 2006.

ESTADO DO CEARÁ. **Índice Municipal de Alerta (IMA)**. Fortaleza: IPECE, 2005a.

ESTADO DO CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995a.

ESTADO DO CEARÁ. **Consolidando o Novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável 1999-2002**. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

ESTADO DO CEARÁ. **Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social – Plano de Governo 2003-2006**. Fortaleza: SEPLAN, 2003b.

ESTADO DO CEARÁ. **Desenvolvimento Justo e Solidário: ‘novo jeito de fazer’ - Plano Plurianual – PPA 2008-2011**. Mensagem governamental. v. 1. Fortaleza: SEPLAG, 2007.

ESTADO DO CEARÁ. **Desenvolvimento Econômico com Justiça e Solidariedade - Plano Plurianual – PPA 2008-2011**. Projeto de lei e anexos. v. 2. Fortaleza: SEPLAG, 2007.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (FIDA). **El estado de la pobreza rural en el mundo: la situación en América Latina y el Caribe**. Roma, 1993.

FRIEDMANN, John. **Empowerment: The politics of alternative development**. Oxford: Black Well, 1992.

GALBRAITH, John Kenneth. **A natureza da pobreza das massas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

GARRISON, John W. **Do confronto à colaboração**. Brasília: Banco Mundial, 2000.

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

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, mar-abr, 1995, v. 35, n.2, p. 57-63.

GRINDLE, S. Marilee. *Public choices and policy change*. Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1991.

GROSSI, Mauro Eduardo Del. **Pobreza Rural e Agrícola no Brasil**. P. 181-196. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador: SEI, 2003.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: do discurso hegemônico e mediação espúria às raízes da questão**. P. 85-115. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador: SEI, 2003.

HILL, Michael. **Implementação uma visão geral**. p. 61-87. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Pública: Coletânea**. V.2 Brasília, Ed. ENAP, 2006.

HOCHMAN, Gilberto *et al* (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

IADH – INSTITUTO DE ASSESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Desenvolvimento local: trajetórias e desafios**. Recife, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Síntese de indicadores 2004**. Rio de Janeiro, 2005.

IPEA. **Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano**. Comunicado da Presidência, Brasília, Agosto, n.7, 2008.

IPEA. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Revista Desafios, São Paulo, janeiro, 2007.

IVO, Anete Brito Leal. **Políticas Sociais de Combate à Pobreza nos anos de 1990: novas teses, novos paradigmas**. P. 7-28. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador: SEI, 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino; FERREIRA, Maria Paula. **Renda, Pobreza e Políticas Sociais Compensatórias na Região Metropolitana de São Paulo**. P. 219-226. In:

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Pobreza e Desigualdades Sociais**. Salvador: SEI, 2003.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1983.

LELE, Uma. **Desenvolvimento dos assentamentos rurais**. Finanças e Desenvolvimento. março, 1976, p. 37-42.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da Exclusão Social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

LIMA, Ana Luiza Codes. **Combate à Pobreza na América Latina: uma abordagem comparativa**. P. 47-64. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Pobreza e Desigualdades Sociais**. Salvador: SEI, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELO, Marcus André. **Estado, Governo e Políticas Públicas**. In: MICELI, S. (org.). **O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. Ciência Política, Vol.III. São Paulo: Ed. Sumaré, Brasília, ANPOCS & CAPES, 2000, p.59-100.

MENDONÇA, Eduardo Luiz de. **Reflexões Críticas sobre a Pobreza e sua mensuração no Brasil dos anos 1990**. p. 75-84. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Pobreza e Desigualdades Sociais**. Salvador: SEI, 2003.

MONIZ, João Vargas. **Melhor Estado: o caminho da cidadania**. In: FELICISSIMO, José Roberto; BARRETO, Maria Inês (coord.) **Sociedade e Estado: Superando Fronteiras**. São Paulo: Ed. Fundap, 1998, p.293-363.

MUNIZ, Adão Linhares; QUIXADÁ, Márcio. **Situação atual da área de energia no Estado do Ceará**. Nota técnica. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2002.

NURKSE, P. **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

O'DONNEL, Guillermo. **Contrapontos: Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice, 1986.

O'DONNEL, Guillermo. **Teoria democrática e política comparada**. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Dados, v. 42, n.4, 1999, p. 577-654.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development Report**. Nova York: ONU, 1999.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Família, pobreza e gênero: o lugar da dominação masculina**. Fortaleza: EDUECE, 2001.

PEDRÃO, Fernando. **Superar a Pobreza ou Reverter o Empobrecimento? Uma revisão das raízes da pobreza na Bahia**. P. 234-247. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2003.

PERICO, Rafael Echeverri. **Articulação de políticas e participação social**. p. 29-68. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno. (org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Trad. Fanny Wrobel. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório de Acompanhamento**. Brasília: IPEA: MP, SPI, 2007.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. São Paulo: *Lua Nova.*, 2006. p. 13-48

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SABATIER, Paul (ed.). **Theories of the Policy Process**. Westview: Westview Press.1999.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SABATIER, Paul. **Top down and botton up approaches to implementations research**. Journal of Public Policy, n. 6, 1986.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. São Paulo: Companhia das letras, 2005.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SALLES, Vânia; TUIRÁN, Rodolfo. **Três propostas conceituais e alguns argumentos metodológicos a considerar na pesquisa sobre pobreza**. P. 65-74. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2003.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Vol. 1. P. 21-43;

SCALON, Celi. **Pobreza e desigualdade na agenda das políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.1, n.51, fev, 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. New York: Oxford university press, 1992.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos**. Cadernos de Pesquisa, nº 48, UNICAMP, NEPP, Campinas, 2000

SIMON, Schwartzman. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

SOUZA, Juliana Silveira de; HORI, Larissa Mamed. **Os Desafios da Redução da Pobreza e da Desigualdade**. Revista do Serviço Público, Brasília, Out - Dez, 2006.

SPINK, Peter Kevin. **Análise de documentos de domínio público** In SPINK, Mary Jane. Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: USP/Editora 34, 2001.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília, DF: ENAP, 1998.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

UGÁ, Vivian Dominguez. **A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial**. Revista. Curitiba: Sociologia Política, 2004.

VÁSQUEZ, Enrique. **Como reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?** Lima: Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, 1999.

VIANNA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. RAP. Revista de Administração Pública. v.30, n.2, p.5-43, mar.abr.1996.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. **A Problemática do semi-árido Nordeste à luz de Celso Furtado: permanência da pobreza estrutural**. P. 197-217. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2003.

WATERSTON, Albert. **Um modelo viável para o desenvolvimento rural**. Finanças e Desenvolvimento. 1975, p. 31-34.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. **Políticas de Educação e Combate à Pobreza**. P. 227-233. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2003.

YUNUS, Muhammad. *Es posible acabar con la pobreza?* Madrid: Complutense, 2007.

ZICCARDI, Alicia. *Las Ciudades y la Cuestión Social*. P. 135-174. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)