



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA LÚCIA HOLANDA GURJÃO

**PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO:
UM EXERCÍCIO DA CIDADANIA?
O PROJETO SÃO JOSÉ NA COMUNIDADE COQUEIRO/CAUCAIA**

Fortaleza-Ce, 2006

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA LÚCIA HOLANDA GURJÃO

**PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO:
UM EXERCÍCIO DA CIDADANIA?
O PROJETO SÃO JOSÉ NA COMUNIDADE COQUEIRO/CAUCAIA**

Trabalho apresentado para defesa da
Dissertação junto ao Mestrado Profissional
em Planejamento e Políticas Públicas da
Universidade Estadual do Ceará (UECE) sob
a orientação da Profa. Dra. Liduína Farias
Almeida da Costa.

Fortaleza-Ce, 2006

MARIA LÚCIA HOLANDA GURJÃO

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: UM EXERCÍCIO DA CIDADANIA?

O PROJETO SÃO JOSÉ NA COMUNIDADE COQUEIRO/CAUCAIA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

DEFESA EM: ____/____/____

CONCEITO OBTIDO: _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Liduina Farias Almeida da Costa (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof^a Dr^a. Maria Helena de Paula Frota
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

DEDICATÓRIA

Ao meu marido, Piragibe Gurjão, e aos meus queridos filhos, Natacha e Gurjão Neto, pelo incentivo, apoio e carinho que me dedicaram nas horas difíceis, sendo eles as pessoas que mais amo na vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelas graças divinas que permitiram a realização deste Mestrado.

À minha família, por estar presente em meus empreendimentos, dando-me força e encorajamento em tudo que realizo.

De modo especial, à professora Liduína Farias Almeida da Costa, que, na qualidade de orientadora, portou-se criticamente quando necessária, porém de forma solícita, paciente e dedicada com que se empenhou no trabalho de orientação.

Aos professores do Mestrado Profissional de Políticas Públicas pelo conhecimento compartilhado.

À Maria Helena de Araújo pelo seu trabalho de dissertação que contribuiu para a elaboração desta dissertação.

Ao Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará, em nome da bibliotecária Helena Dias pela cessão, quando possível, do acervo produzido por esse Instituto, e às amigas de trabalho Virgínia Dantas, Fátima Juvenal, Claudia Viana e Lana Pontes pelo fornecimento de dados complementares a esta pesquisa.

Às amigas Helena Dias e Dulcineide pelos competentes trabalhos de normatização bibliográfica e diagramação.

À Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional, principalmente ao Carlos Alberto, pelo compartilhamento de dados complementares a esta pesquisa.

Às lideranças comunitárias e aos moradores da Comunidade Coqueiro pelos depoimentos que dão qualidade às análises aqui contidas.

RESUMO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de planejamento público no Brasil vem passando por uma série de mudanças, haja vista a maior autonomia para os Estados em matéria de política econômica e social. Esse fato contribui para uma perspectiva de ampliação dos espaços da participação social e das conquistas democráticas no âmbito das políticas públicas, com base no exercício da cidadania. O objetivo da presente dissertação é discutir a adoção do planejamento estratégico participativo no Estado do Ceará em diversos níveis de ação, destacando a análise do Programa de Combate à Pobreza Rural nesse Estado, denominado como Projeto São José. Quanto à metodologia, destaca-se a pesquisa bibliográfica em vários autores, como Lopes (1990), Burzryn (1984), Carvalho (1978), Matus (1989), Haddad (1997), Demo (1988), Pinsky (2003), Chauí (1984), Jelin (1994) e Benevides (1994), por meio dos quais se chega à evolução histórica do planejamento na administração pública brasileira, bem como às questões relacionadas à cidadania no País. Enfoca-se, também, a pesquisa empírica do referido Programa de Combate à Pobreza no Ceará, tendo em vista as formas de implementação das estratégias participativas. Dessa forma, busca-se perceber se elas propiciam de fato a participação e o exercício da cidadania dos atores sociais nas diferentes etapas do Projeto, as quais compreendem a formulação, a implementação e a avaliação. A investigação se efetivou por meio de estudo de caso, realizado em Caucaia, situado na Região Metropolitana de Fortaleza, Estado do Ceará, precisamente na Comunidade Coqueiro, situada no distrito de Guararu na zona rural desse município. A pesquisa permitiu examinar a implementação do Subprojeto de Abastecimento d'Água do Projeto São José nessa comunidade, cuja organização, na implementação do subprojeto referido, consiste em ações bastante pontuais, não proporcionando um aprendizado amplamente significativo para o exercício da cidadania ativa, no entender de Demo (2000), pelo qual as pessoas deixem de ser coadjuvantes na política para se tornarem cidadãos sujeitos na definição e gestão das políticas públicas.

Palavras-chaves: Planejamento Participativo, Cidadania, Projeto São José.

ABSTRACT

After Federal Constitution of 1988, the public planning system in Brazil is changing little by little because of the in Brazilian states now have more autonomy concerning the economic and social policy. This fact contributes for a more social participation and democratic conquest concerning the public policy and accordance the citizenship right. The purpose of this dissertation is to discuss the strategic planning of Ceara State in different levels of action making salient the analysis of Agricultural Program Against the Poverty in this State, called São José Project. We can mention the bibliographic search with several authors such as Lopes (1990), Burzryn (1984), Carvalho (1978), Matus (1989), Haddad (1997), Demo (1988), Pinsky (2003), Chauí (1984), Jelin (1994) and Benevides (1994) the way we can Know the evolution of historical Brazilian Planning of Public Management and other subjects connected with the citizenship questions in the country. We also focalize the experimental research of the mentioned Program Against the Poverty in Ceara and the strategy. This way we search to perceive if the policy gives exactly the communication between the participation and the citizenship rights. The stages of the Project are definition, execution and valuation. The investigation was made through a case, realized in Caucaia city, situated in Fortaleza Metropolitan Region, Ceara State exactly in Coqueiro Community, situated in Guarary District. The research allowed to investigate the Water Supply of São José Project in that community wich consists in good action adjusting a good and important knowledge to exercíze the citizenship, according to Demo (2000), the people stop to be coajuvant in policy in order to become citizens in questions such as definition and management of public policies.

Key Words: Planning Informatory, Citizenship, São José Project.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C. – antes de Cristo

APCR - Apoio às Pequenas Comunidades Rurais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD ou Banco Mundial - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CACEX – Carteira de Comércio Exterior

CAGECE – Companhia de Águas e Esgoto do Ceará

CCSJ – Comissão Comunitária do São José

CD – Conselho de Desenvolvimento

CDS – Conselho de Desenvolvimento Social

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CENTEC – Centro Regional de Ensino Tecnológico

CEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola

CIC – Centro Industrial do Ceará

CIPP – Complexo Industrial Portuário do Pecém

CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável

CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COELCE – Companhia Energética do Ceará

COPLAN – Comissão Nacional de Planejamento

CPA – Conselho de Política Aduaneira

CPS – Conselhos de Participação da Sociedade

CRDS – Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

DRI – Desenvolvimento Rural Integrado

DRIN – Desenvolvimento Rural Integrado Nacional

DT – Diretoria Técnica

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (também chamada de Rio-92)

EMATERCE – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPACE – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará
EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
EUA – Estados Unidos da América
FAC – Fundo de Apoio Comunitário
FADA – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Associativo
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUMAC – Fundo Municipal de Apoio Comunitário
GERA – Grupo de Executivo de Apoio à Reforma Agrária
GE – Grupo Executivo
GT – Grupo de Trabalho
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IDACE – Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPH – Indicador de Pobreza Humana
IPLANCE – Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará
JK – Juscelino Kubitschek
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária
MBAG – Programa de Metas e Base para a Ação do Governo
MEFP – Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MPG – Medida de Participação segundo o Gênero
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Apoio Comunitário
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PAG – Plano de Ação Governamental
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural

PDRI – Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado

PEA – População Economicamente Ativa

PLANO SALTE – Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

PND-NR – Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POA – Plano Operativo Anual

POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PPA – Plano Plurianual

PPP – Programação por Projeto

PROCANOR – Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste

PROJETO ÁRIDAS – Proposta Nordeste: Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável

PROJETO CEARÁ – Programa de Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará

PROJETO NORDESTE – Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste

PROJETO SERTANEJO – Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste

PROHIDRO – Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos

PRONAF – Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar

PRORENDA – Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para a População de Baixa Renda

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e Incentivo à Agroindústria do Norte e Nordeste

PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro

PSJ – Projeto São José

P1MC – Programa Um Milhão de Sistemas para as Famílias no Semi-Árido

REFFESA – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

SAS – Secretaria da Ação Social

SDE – Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará

SDLR – Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional
SDR – Secretaria do Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará
SEAGRI – Secretária da Agricultura e Pecuária
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
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
SEJUS – Secretaria da Justiça e Cidadania
SEJUV – Secretaria do Esporte e Juventude
SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SEP – Sistema Federal de Planejamento
SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará
SEPLAN-PR – Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República
SESA – Secretaria da Saúde do Estado do Ceará
SETE – Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo
SETUR – Secretaria Estadual do Turismo
SIM – Secretaria Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social
SISAR – Sistema Integrado de Saneamento Rural
SOHIDRA – Superintendência de Obras Hidráulicas do Ceará
SOMA – Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente do Ceará
SRH – Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará
SUDEC – Superintendência de Desenvolvimento do Ceará
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito
UECE – Universidade Estadual do Ceará
UEPs – Unidades Especiais de Planejamento
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UT – Unidade Técnica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 PLANEJAMENTO: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEPÇÕES	18
1.1 Evolução Histórica do Planejamento no Brasil	21
1.1.1 Plano de Metas (1956 - 1961)	24
1.1.2 Plano Trienal (1963 - 1964)	25
1.1.3 Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)	27
1.1.4 Programa de Metas e Base para a Ação do Governo (1970-1973)	28
1.1.5 I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) - 1972-1974	28
1.1.6 II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND) - 1975-1979	29
1.1.7 III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (III PND)-1979-1985	30
1.2 Planejamento na Nova República	32
1.2.1 I PND/NR (1986-1989)	32
1.2.2 Plano de Ação Governamental (PAG)- 1987-1991	33
1.3 A Crise do Planejamento no Brasil	34
1.4 Características do Planejamento Brasileiro	37
1.5 Novo Modelo de Planejamento - Os Planos Plurianuais	38
1.5.1 Plano Plurianual (1996 – 1999) Brasil em Ação	39
1.5.2 Plano Plurianual (2000 - 2003) Avança Brasil	41
1.5.3 Plano Plurianual (2004-2007), Plano Brasil de Todos Participação e Inclusão	44
1.6 Planejamento no "Brasil Novo"	45
1.7 Cidadania e Participação da Sociedade nas Políticas Públicas	51
1.8 Cidadania	53
CAPÍTULO 2 PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA RURAL NO CEARÁ: O PROJETO SÃO JOSÉ E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO - ORIGENS E EVOLUÇÃO	63
2.1 Os Militares e o POLONORDESTE	63
2.2 A Finalização dos Governos Militares e o Início do Projeto Nordeste	68
2.3 Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) no Ceará, as Estratégias de Apoio aos Pequenos Produtores Rurais e sua Transformação em Projeto São José	70
CAPÍTULO 3 O PROJETO SÃO JOSÉ II NA COMUNIDADE COQUEIRO/CAUCAIA	90
3.1 O Município de Caucaia	90
3.2 A Comunidade Coqueiro	97
3.2.1 Percursos Trilhados na Pesquisa de Campo e Resultados Obtidos	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
ANEXOS	126

INTRODUÇÃO

A conquista dos espaços de participação social nas políticas públicas demonstra o alcance da democracia no que se refere às relações entre o poder público e o exercício da cidadania. A pesquisa que ora se apresenta discute a adoção do planejamento estratégico participativo no Ceará nos diversos níveis de ação, tomando como base empírica para análise um programa público com proposta de gestão participativa: o Programa de Combate à Pobreza Rural no Ceará, denominado Projeto São José.

É consenso que a trajetória do planejamento no Brasil iniciou-se na década de 1930 com a intervenção do Estado em torno das questões de trabalho, de saúde e de previdência.

A partir da década de 60, principalmente durante o regime autoritário, consolida-se a ação social do Estado com a criação de complexos organizacionais com relevante poder político e volume de recursos para atuar nos níveis nacional e local.

Entretanto, as políticas sociais desenvolvidas durante tal período nos diversos setores não atingiram os objetivos esperados por haver, dentre outros motivos, um elevado grau de centralização por parte do governo federal, dos mecanismos institucionais, financeiros e do processo de tomada de decisão.

Os investimentos sociais regulados pela lógica da rentabilidade e a predominância de uma visão racionalizadora e tecnocrática excluíram a participação social e política da população nos processos decisórios.

Portanto, esse foi um período de pouca participação social, associado à miséria de grande parte da população e a uma perversa distribuição de renda e de serviços públicos.

Nos anos 80, o planejamento estadual pautou-se por esse mesmo modelo centralizado e normativo, orientando a ação governamental de forma desarticulada dos indivíduos diretamente interessados. Para Matus (1989, p. 51), trata-se de planejamento tradicional, cujo pressuposto básico do ator que planeja está fora da realidade planejada e, conseqüentemente, não coexiste com essa, nem com os

outros que fazem parte desse contexto. Acrescenta o autor que esse modelo aparentemente é mais governável porque admite só um ator que planeja e governa o sistema sem oposição.

Portanto, é um sistema fechado que se apóia nas relações sistêmicas de causa-efeito, que não considera outros fatores além do econômico, e que assume o poder absoluto já que o outro não é considerado. Nesse modelo só existe um tempo para todos os atores, uma só explicação da realidade, pois não existem oponentes e, desse modo, não precisa de cálculo estratégico. Além disso, o aspecto político é visto como variável externa ao plano econômico e social, e a tecnocracia deve impor-se para tentar buscar soluções para os problemas.

Diferentemente dessa forma de planejamento, o estratégico emerge depois dos anos 80 para preencher as lacunas existentes em tal esfera e para aprimorar a ação pública.

Após a reforma constitucional de 1988, o sistema de planejamento público no Brasil vem passando por uma série de mudanças, tendo em vista a maior autonomia para os Estados em matéria de política econômica e financeira. A nova concepção de planejamento desenvolveu-se com base nos conceitos de endogenia e, mais recentemente, remetendo à idéia de desenvolvimento sustentável.

Começou-se, no âmbito do Estado, a reconhecer que os tradicionais instrumentos de planejamento já não eram adequados para lidar com a dinâmica de desenvolvimento. Tais instrumentos são caracterizados, sobretudo por normas e regras, mas oferecem pouco apoio às decisões necessárias e à orientação das ações. Outro reconhecimento nesse âmbito é o fato de as organizações sociais passarem a valorizar e a reivindicar a participação na gerência pública, como consequência da Constituição Brasileira ora referida, e, também, de as restrições estruturais e conjunturais, que dificultam a ação governamental no direcionamento ao desenvolvimento socioeconômico do Estado, poderem ser minimizadas com a utilização de instrumentos e meios disponíveis de um sistema de planejamento.

A teoria sistemática é um recurso disponível para uma ação governamental articulada, interligada, de caráter gerencial, com possibilidade de

intervir no fluxo das atividades desenvolvidas, corrigindo, sempre que preciso, as medidas implantadas.

O planejamento, em todas as suas fases processuais, tem na informação sua fundamentação básica, na medida em que essa possibilita o diagnóstico de uma realidade, oferece subsídios para explicação de problemas detectados, permite o controle e a avaliação da ação programada e desencadeada para intervenção, nessa mesma realidade, em função da superação da problemática encontrada.

A pesquisa ora proposta tem por objeto a dinâmica do Projeto São José inserido no processo de planejamento estratégico participativo no Ceará, avaliando-o sob a ótica dos atendidos.

Trabalha-se com as hipóteses seguintes:

- O planejamento participativo contribui para o desenvolvimento das ações do Governo e tem importância para as políticas públicas do Estado nas várias etapas do Sistema de Planejamento do Estado.
- A participação, entendida como elemento-chave de fortalecimento e aprofundamento do processo de democratização do Estado e das instituições públicas, não tem ultrapassado suficientemente a aplicação de instrumentos participativos ou a produção de relatórios sobre o processo de trabalho em grupo.

A pesquisa tem como objetivos: conhecer os níveis de satisfação da população beneficiada por programas orientados pelo planejamento estratégico participativo no caso específico do Projeto São José; avaliar se as informações geradas no âmbito do planejamento público contribuem para melhorar a compreensão dos efeitos e impactos de programas de governo orientados pelo modelo de planejamento participativo e avaliar, sob a ótica dos atendidos, se há melhoria das condições econômicas e sociais da população alvo do programa referido.

As razões pela opção do tema resultam do fato de que, na condição de técnica em planejamento governamental da SEPLAN, a autora desenvolve atividades de monitoria, avaliação e execução orçamentária das Secretarias, a saber: SESA, SEDUC, SECULT, SEAD, SEINFRA, SDLR, SOMA, SEFAZ, SEJUV,

SEJUS, SETE, SEAGRI, SDE, SIM, SETUR e SECITECE, como também as metas estabelecidas pelo Plano Plurianual, e, conseqüentemente, as ações desenvolvidas para o cumprimento das mesmas e sua importância para as Políticas Públicas do Estado.

Apesar de existirem vários estudos de natureza semelhante, acredita-se que a presente pesquisa contribuirá para difundir não apenas iniciativas e experiências vivenciadas pelas comunidades, sejam positivas e/ou negativas em programas de governo orientados pelo modelo de planejamento participativo, mas também como forma de reunir elementos para a melhoria de tais programas.

O percurso metodológico adotado para o desenvolvimento do presente trabalho relaciona-se aos propósitos da pesquisa anteriormente mencionados. Assim sendo, o referencial teórico consta de autores que têm discutido, historicamente, antigas e novas sistemáticas de planejamento, destacando-se: Lopes (1990), Burzryn (1984), Carvalho (1978), Matus (1989), Haddad (1997) e Demo (1988). Destacam-se também os autores que refletem acerca da cidadania, tais como: Pinsky (2003), Chauí (1984), Jelin (1994) e Benevides (1994).

A pesquisa empírica prioriza o Projeto São José, considerado oficialmente pelo Banco Mundial como experiência exitosa de planejamento participativo do Ceará. A área geográfica destacada para tanto é o município de Caucaia, na Região Metropolitana de Fortaleza, mais precisamente, a comunidade de Coqueiro no distrito de Guararu.

As técnicas utilizadas durante a pesquisa de campo foram: observações em profundidade e de forma participativa, junto aos atores sociais dos programas de governo ou envolvidos de modo direto ou indireto, no processo de planejamento, como lideranças comunitárias, moradores, famílias beneficiárias do programa e técnicos do Estado. Fora realizada também pesquisa documental em fontes oficiais do Estado, como Planos e Programas de Governos, Mensagens à Assembléia Legislativa e Cartilhas referentes a programas e projetos públicos relacionados ao desenvolvimento, cujos instrumentos eram voltados ao planejamento participativo.

Realizara-se também uma pesquisa de campo na referida comunidade durante os meses de abril, junho e agosto de 2005, sendo entrevistadas vinte pessoas, entre lideranças e moradores considerados oficialmente como

beneficiados pelo Projeto São José (Subprojeto de Abastecimento d'Água), visando perceber as concepções das pessoas sobre a relação entre comunidade e ação governamental e opinar sobre os resultados do projeto.

Esta dissertação estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo faz-se uma revisão teórica relacionada ao planejamento e à cidadania. Nesse capítulo ressalta-se a evolução histórica do planejamento no Brasil, considerando a existência dos planos, os aspectos organizacionais e o grau de intervenção do Estado na economia. Também são tratados temas, como a crise do planejamento no Brasil, suas características e o planejamento estratégico. A análise das características do planejamento normativo e do planejamento participativo fundamenta-se em autores como Carvalho (1978), Matus (1989), Haddad (1997) e Afonso; Lobo (1996) e Demo (1988). No que diz respeito às discussões acerca da cidadania, priorizam-se os aspectos como conceitos, história e construção da cidadania, fundamentando-os em autores como Pinsky (2003), Chauí (1984), Jelin (1994) e Benevides (1994).

No segundo capítulo, destacam-se a efetivação do Programa de Combate à Pobreza Rural no Ceará, o Projeto São José, seus objetivos e suas origens ao remeter a programas anteriores vinculados à perspectiva de desenvolvimento regional, ao tempo em que se descrevem também os métodos utilizados na participação da comunidade.

O terceiro capítulo trata da análise do Projeto São José no município de Caucaia, na Comunidade Coqueiro, enfatizando o planejamento participativo naquela Comunidade e verificando as possibilidades de exercício de cidadania, através de uma perspectiva de gestão participativa. A idéia de planejamento participativo é comparada com a opinião dos moradores, mostrando como os envolvidos no programa percebem a ação estatal na comunidade.

CAPÍTULO 1 PLANEJAMENTO: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEPÇÕES

Segundo Carvalho (1978), existem inúmeras definições para o conceito de planejamento, as quais em geral procuram incorporar ao conceito adjetivos relativos ao campo de ação em que se desenvolverá o processo ou se aplicarão os conhecimentos técnicos e políticos relativos ao planejamento. Assim, é bastante comum encontrar definições de planejamento econômico, planejamento social e/ou planejamento territorial que procuram adequar um conceito amplo às especificidades de cada área.

Planejamento, segundo esse autor, é um processo, um conjunto de fases pelas quais realiza-se uma operação, cuja realização não é aleatória. Sendo o processo sistematizado, obedece às relações precisas de interdependência que caracterizam como um sistema, como um conjunto de partes coordenadas entre si, de maneira a formarem um todo, um conjunto coerente e harmônico, visando alcançar um objetivo final determinado. O conjunto de fases caracteriza o processo que pode ser representado por conhecimento da realidade, decisão, ação e críticas.

Para Carvalho (1978), o planejamento tem sido tema de debate constante nas mais diversas esferas da sociedade, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Tem sido considerado como um procedimento lógico capaz de auxiliar efetivamente os esforços de desenvolvimento econômico e social.

Com o crescente progresso acima referido, houve a necessidade de elaboração de vários planos para atender aos diversos níveis encontrados nos países ou nas regiões econômicas, que demandavam, de fato, métodos de elaboração e execução de planos bem diversificados.

Com a crescente complexidade das necessidades e das aspirações das populações, o planejamento no processo histórico, sobre as mais remotas civilizações, tem exigido a introdução de critérios de tomadas de decisões cada vez mais acentuadas. Assim, tanto os governos em todas as esferas, como a iniciativa privada, adotaram explicitamente em suas atividades uma das maneiras mais racionais e científicas de administrar os recursos e minimizar os riscos da ação.

Pode-se afirmar que o homem começou a planejar a partir do momento em que principiou a pensar. A construção das pirâmides do Egito não se realizou sem um conjunto de idéias estruturadas de planos e projetos dos arquitetos e administradores da época e, para os dirigentes de então, a administração dos recursos para as suas edificações deve ter exigido decisões complexas de médio e longo prazo. Os planos e projetos marcaram presença nos arquitetos romanos, na irrigação agrícola da Mesopotâmia antiga, nas obras civis das cidades gregas e romanas e nas embarcações das mais distintas civilizações antigas. Como proposta nítida de planos de ação e de processo de planejamento, pode-se destacar o plano de comercialização entre os povos do Oriente e do Ocidente realizado pelos fenícios no século XX a.C. (CARVALHO, 1978, p. 14).

No Brasil, desde a época da colonização, já se efetivava a elaboração de planos e projetos ocasionais com maior ou menor abrangência de conteúdo. Maiores informações disponíveis acerca de elaboração de planos existem a partir do período da Independência (1824-1939), quando inúmeros planos foram elaborados; quase todos voltados para o setor transporte e, raramente, para obras e agricultura. No Governo Getúlio Vargas, em 1939, elaborou-se o Plano Especial de Obras Públicas e Parcelamento da Defesa Nacional com execução prevista durante o período de 1939 a 1943. Esse plano pode ser considerado como o iniciador do ciclo de Planos Quinquenais. A partir desse, foram elaborados outros bem mais complexos, tanto em nível nacional como regional e estadual.

Ainda para Carvalho (1978), a necessidade de planejar compreende, antes de tudo, um processo lógico que auxilia o comportamento humano. O estudo do processo de planejamento exige que se penetre em campos do conhecimento, como a psicologia, economia, administração e a histórica. Deveras, a compreensão adequada do planejamento exige aproximações com as outras tantas disciplinas.

O planejamento, de fato, abrange desde a fase que parte da decisão de planejar até o momento de elaboração do plano, programa e projeto. Segundo Carvalho (1987, p. 32) muitas instituições separam nitidamente o planejamento da execução do plano. "Essa visão permitiu, e ainda permite, a separação entre os grupos de planejamento, enquanto grupo elaborador do plano, e os grupos de execução". Isso induz, evidentemente, à separação entre decisão e ação, não

enquanto fases do processo lógico de raciocínio, mas no que concerne à divisão de trabalho na sociedade.

Segundo Parente (1987), pode-se dizer que plano é um instrumento provavelmente conhecido do homem desde que ele se descobriu com capacidade de pensar.

Para o historiador inglês Arnold Toynbee, uma das características do ser humano é fazer plano, considerando que a atividade intelectual de planejamento apresenta-se, porém, como uma das mais complexas e difíceis em que o homem pode se envolver.

Como primeira experiência mundial de plano, aponta-se o documento de 1884, o Kogyo I Ken (citado por Milglioni, op. cit., p. 75) encarado como um plano decenal de desenvolvimento econômico do Japão. Essa experiência é considerada por alguns economistas desse país como o primeiro plano de desenvolvimento do mundo.

A primeira prática efetiva, embora limitada, de elaboração de um plano aconteceu em dezembro de 1920, abrangendo um período de dez a quinze anos e foi levado a efeito pela Comissão Estadual de Eletrificação da Rússia.

O segundo Plano Quinquenal foi elaborado para o período de 1933-1937 e o terceiro para o período de 1938-1942. Vale ressaltar que esse último não foi executado em virtude da Segunda Guerra Mundial.

Apesar de toda a Europa capitalista apresentar condições apropriadas para a instituição do planejamento econômico, somente a França o adotou. O fato se explica em razão desse País possuir condições políticas bastante favoráveis e já ter uma tradição de intervenção do estatal na economia.

Os outros países da Europa Ocidental, apesar de adotarem uma política econômica intervencionista, somente na primeira metade da década de 1960 seguiram o caminho do planejamento, influenciados pelos bons resultados na França e, também, no Japão.

1.1 Evolução Histórica do Planejamento no Brasil

No Brasil, o planejamento econômico está presente desde o início do processo de industrialização até hoje, ora incorporando como objetivo principal o crescimento econômico, ora focalizando a estabilidade monetária. Segundo Ianni (1971), o primeiro grande objetivo do planejamento econômico no Brasil é aumentar o grau de eficácia e racionalidade econômica em bases quantitativas e qualitativas. O segundo é dar às forças representativas do País a consciência dos objetivos nacionais a serem alcançados.

Para Parente (1987, p. 71), a experiência de planejamento no Brasil na administração pública brasileira diante da literatura disponível das análises retrospectivas aponta uma variedade de enfoques que seguem os pontos de vista dos diversos autores em seus estudos das manifestações de planejamento governamental. E, segundo essa análise retrospectiva, pode-se chegar a uma dessas classificações do planejamento governamental brasileiro em três fases: Ocasional (até 1939), Empírico (1939-64) e Científico (após 1964).

Outra classificação é a que divide em períodos o papel do Estado na economia nas seguintes fases: a era pré 1930, os anos 30, os anos 40, Segunda Guerra Mundial e os primeiros anos do pós-guerra, os anos 50 e os anos 60.

Segundo Baer (1973), o caminho mais conveniente para compreender as modificações no papel do Estado na economia brasileira é através da divisão em períodos da moderna história econômica do País, em que cada um dos estágios caracterizou-se por um conjunto de mudanças marcantes nas atividades econômicas do Governo.

Diante dessa classificação, Baer (1973) faz uma descrição quantitativa e qualitativa do grau de intervenção do Estado na economia e suas implicações no planejamento e na execução da política econômica.

Avaliações mais recentes das experiências brasileiras de planejamento governamental seguem a linha de argumentação de que a característica mais importante do planejamento estaria na administração da política econômica, especialmente na forma organizacional da tomada de decisão.

Para a análise da experiência brasileira de planejamento governamental, optou-se pela classificação do planejamento em fases, considerando que se levou em consideração a existência dos planos, os aspectos organizacionais e o grau de intervenção do Estado na economia.

O período do Planejamento Ocasional, terminado em 1939, caracterizou-se por um mínimo de planejamento, pela eventualidade, falta de continuidade e organização administrativa.

Ressalte-se que não existia um inter-relacionamento das atividades administrativas. O orçamento brasileiro, nessa fase, não espelhava o total geral, pois era impossível obter um somatório. Inviabilizava, assim, o cálculo de um eventual *superávit ou déficit*, considerando a inexistência de valores quantitativos de receita e despesa.

Nesse período de planejamento, especificamente no século XIX, o Estado intervinha no campo econômico, cobrando imposto de importação para fins de receita e, às vezes, para fim de proteção.

No entanto,

A idéia de plano apareceu expressa na documentação administrativa brasileira na última década do século XIX, já no regime republicano, do Decreto nº 524, de 26 de junho de 1890, que tratava do sistema nacional de aviação, criando a obrigatoriedade de incluir, num plano geral de aviação a ser elaborado, todas as estradas brasileiras (COSTA, p. 18).

Entre as experiências de planejamento dessa fase, um plano elaborado para o período de 1927 a 1930 merece ser citado especialmente, haja vista as características metodológicas e técnicas. Trata-se do Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro.

A crise do sistema capitalista de 1929 provocou uma maior conscientização do Brasil em relação aos seus problemas. A partir daí, houve uma redefinição do modelo de acumulação de capital no País que, de uma economia agrária-exportadora, iniciou um processo de mudança para uma economia urbano-industrial.

O Governo começa a abandonar o *laissez-faire* (deixar fazer) e passa a intervir no processo produtivo, principalmente a partir da década de 30 (Governo Getúlio Vargas).

A administração pública reestrutura-se através do redimensionamento e da integração entre órgãos preexistentes, criando também novos órgãos com medidas que abrangem praticamente quase todos os setores da economia.

A fase do Planejamento Empírico trata-se de um período de maior intervenção do Estado no processo produtivo. Dessa forma, houve a necessidade de definir diretrizes para os setores fundamentais da economia, tais como: petróleo, carvão, ferro, transporte, saúde e defesa nacional. Surge, assim, o primeiro Plano Quinquenal brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional ou, simplesmente, Plano Especial (1939-1943).

No Governo Dutra, as reações no País cresceram. Indicavam a necessidade do Governo instituir programas de longo prazo para atender os sérios problemas setoriais nas áreas da saúde, da produção de gêneros alimentícios, do transporte e da eletricidade. Em resposta, veio o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), iniciado em 18 de maio de 1950, vigorando por um período de cinco anos. Esse é considerado como a primeira tentativa de programação econômica no período “pós-guerra”, embora não tenha sido considerado um plano econômico completo, mas sim um programa de gastos públicos. O Plano se constituía na elaboração da política de gastos para setores prioritários durante o período de 1950 a 1954.

Terminada a administração do Presidente Dutra, o Plano SALTE continua no Governo Getúlio Vargas. Mesmo com a instituição do Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional, Getúlio Vargas solicitou a prorrogação do referido plano em 1954. A lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, porém o Presidente Café Filho vetou-a, argumentando que se tornara inviável e que vários órgãos específicos haviam sido criados para a execução com objetivos melhores do que os do Plano. Em virtude do esquema contábil, o Plano prolongou-se por mais quatro anos (até 1958).

O Plano SALTE tem como pontos positivos apresentar maior organização que os planos anteriores, ser o primeiro Plano brasileiro a incluir um setor social (saúde), a ter um sistema administrativo e contábil flexível e simples, e a adotar um método de planejamento indicativo.

Parente (1987, p. 88), considerando as deficiências técnicas do referido plano, afirma que o mesmo tornou-se inviável em virtude de: não indicar as fontes de recursos necessários ao cumprimento das metas; não haver indicação de quem iria executar os programas e projetos; a administração não ter participado da sua elaboração; a administração orçamentária não ter compatibilizado com as necessidades de recursos em tempo hábil; a reforma administrativa não obter uma coordenação e controle físico e financeiro da execução do Plano.

1.1.1 Plano de Metas (1956 - 1961)

Com o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), pode-se dizer que se adotou o planejamento do desenvolvimento no País de forma sistematizada e intencional.

Segundo Brum (1991), o Governo JK, com o símbolo da campanha “50 anos em 5”, desenvolveu com empenho o Programa de Metas, em função do qual se articula a ação do governo, com o objetivo de recuperar o atraso histórico e modernizar o País.

O Programa de Metas consistia no Planejamento de 31 metas prioritárias para seis diferentes campos de energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação de pessoal técnico e a construção de Brasília.

Pela primeira vez foi elaborado um programa de desenvolvimento setorial (indústria de base, energia, transportes, alimentação e educação) de modo sistematizado, com metas bem definidas.

Logo no primeiro dia após a sua posse, JK cria o Conselho de Desenvolvimento (CD), cuja função era coordenar a formulação e execução do Programa de Metas.

Para tornar viável a execução do Programa, Juscelino adotou uma verdadeira administração paralela, formada de parte da boa estrutura de órgãos já existentes, como a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e ainda se somou a novos órgãos, como o Conselho de Desenvolvimento (CD), o Conselho de Política Aduaneira (CPA), os Grupos Executivos (GE) e os Grupos de Trabalho (GT).

1.1.2 Plano Trienal (1963 - 1964)

Em 1961, o Presidente Jânio Quadro criou a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), que coexistiu por algum tempo como o Conselho de Desenvolvimento.

O Plano Trienal possui uma maior abrangência nos programas e metodologia, modificando as concepções a respeito da política e programação econômica do Brasil. Esse é considerado o marco histórico, uma vez que foi além da concepção plurisetorial, determinando linhas de ação com projeções globais da economia e tendo como objetivo amplas modificações estruturais, como a distribuição de renda, a melhoria de recursos humanos, a correção das disparidades regionais, a organização do setor governamental e a eliminação de entraves institucionais. Os tipos de investimentos priorizados incluíram a ampliação de recursos naturais economicamente utilizáveis, o aproveitamento do fator humano, investimentos sociais, esses da alçada do setor público, e investimentos estruturais e infra-estruturais como um indicativo para o setor privado.

Posteriormente, Celso Furtado, como Ministro Extraordinário para o Planejamento, preparou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico Social para o período de 1963 a 1965, já durante o regime parlamentarista do Governo João Goulart.

Segundo Lopes (1990), tal Plano procura estabelecer uma nova técnica de formação, de tomada de decisões e de coordenações de atividades, que trazia como objetivos: manter o crescimento dos anos anteriores, combater a inflação,

reescalonar a dívida externa, reduzir as desigualdades regionais de níveis de vida e realizar as reformas de base administrativa, bancária, fiscal e agrária.

O golpe militar de 31 de março de 1964 foi marcado por uma seqüência de governos autoritários, os dos militares e os dos tecnocratas, ambos apoiados pelas forças conservadoras e pelo capital estrangeiro que se sucederam no País durante 21 anos (1964-1981).

Após o golpe militar de 1964, uma série de documentos-planos foi elaborada, em um total de pelo menos nove, entre 1964-1982. Segundo Costa Filho (1982, p. 75), todos eles se orientaram visando a um projeto de país politicamente estável, com uma economia de mercado moderna e integrada ao conjunto do sistema capitalista.

O movimento de 1964 procurou legitimar-se no poder recompondo os mecanismos de acumulação mediante uma política deflacionária gradualística e a compressão salarial. O planejamento também foi utilizado para impor o regime por meio da racionalidade do sistema.

Nesse período, foram elaborados e implantados vários planos brasileiros de forma ativa e sistemática. O primeiro plano foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), compreendendo o período de 1964 a 1967, no Governo Marechal Humberto Castelo Branco. Os objetivos eram: acelerar o ritmo de desenvolvimento, interrompido no biênio 1962/63; conter gradualmente o processo inflacionário, nos anos de 1964 e 1965; distribuição de renda: atenuar os desníveis setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios; assegurar, pela política de investimento, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra diante da demanda do mercado de trabalho e corrigir a tendência a *déficit* descontrolado da balança de pagamentos, que ameaçava a continuidade do desenvolvimento econômico pelo estrangulamento da capacidade de importar (PARENTE, 1987, p. 99-100).

O fracasso da política de crescimento do PAEG, segundo o autor, pode ser concedido ao simples e parcial diagnóstico da inflação, interpretada apenas como inflação de demanda, sendo relegadas importantes tensões inflacionárias, associadas aos custos de produção. Os fatores de caráter político-social são vistos sob a perspectiva da perda de eficiência do sistema produtivo e os de ordem econômica são justificados por "motivos sociais", já que a instabilidade financeira gera distorções sociais.

No começo de 1966 é dado início à preparação do Plano Decenal de Desenvolvimento, documento publicado no final do Governo Castelo Branco, em 1967. Na realidade, o citado documento – plano não foi executado, pois não passava de um conjunto de diretrizes e diagnósticos capaz de nortear a elaboração de futuros planos de longo prazo (1967-1976).

No Governo Castelo Branco, criou-se também o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA). Posteriormente transformou-se em Instituto de Planejamento Econômico Social e, hoje, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

É importante ressaltar que, a partir de 1966, foi introduzido o orçamento-programa com a finalidade de fornecer ao Executivo um instrumento que permitisse a avaliação qualitativa dos recursos distribuídos, e de transformar o Orçamento num documento que representasse a parte do Programa de Ação sob a responsabilidade do Governo. A partir do decreto-lei nº 200 de fevereiro de 1967, foi institucionalizado o planejamento.

O Ministério do Planejamento passa a centralizar a elaboração obrigatória dos Planos Plurianuais e, conseqüentemente, fixa as responsabilidades dos demais ministérios. Além do orçamento anual, a União passaria a contar com os orçamentos plurianuais de investimentos, definidos para cada período de três anos, segundo Costa Filho (1982, p. 60).

1.1.3 Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)

Antes da posse, Costa e Silva (15.3.1967-31.8.1969) divulga o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Segundo Carlos Thomaz (1990, p. 91), o Programa Estratégico pretendia redirecionar a economia, no período de 1968 a 1970, de forma a corrigir certas distorções que se faziam sentir. O documento era composto de três partes: as Diretrizes Gerais, o próprio PED e as Diretrizes Setoriais e Regionais para tal lapso de tempo. Quanto aos objetivos gerais, não diferenciavam dos planos anteriores: aceleração do desenvolvimento econômico, simultaneamente com a contenção da inflação, desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego de mão-de-obra.

1.1.4 Programa de Metas e Base para a Ação do Governo (1970-1973)

Em outubro de 1969, o general Médici assume o Governo e, depois de aproximadamente dois anos, mais um documento-plano é apresentado: o Programa de Metas e Base para a Ação do Governo (MBAG) -1970-1973, com observação de que se completaria no I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND).

1.1.5 I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND)-1972-1974

O I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social formulado pela equipe do Presidente Médici (1969-1974) foi estabelecido em uma conjuntura favorável tanto no nível interno como no nível externo. Pregava a disposição de consolidar um modelo de desenvolvimento econômico que deveria criar uma economia moderna e competitiva e, devendo prevalecer a democracia econômica, social, racial e política.

Segundo Lopes (1990), o Plano segue, basicamente, o estilo estabelecido pelas “Metas e Bases”. Aprimora-o, de certa maneira, ao seccioná-lo em duas grandes partes: modelo brasileiro e estratégia de desenvolvimento e execução estratégia. Essa divisão demonstrava a preocupação, nas Metas e Bases, da proliferação de planos realizados e do irrealismo e ausência de objetividade de determinados projetos e programas.

Como grandes objetivos nacionais a serem atingidos apontava: colocar o Brasil, em uma geração, na categoria dos países desenvolvidos, duplicar até 1980 a renda *per capita* do País e, por último, chegar em 1974 com o ritmo de crescimento do PIB entre 8% e 10% (BRASIL, I PND, 1972/74).

Quanto aos resultados econômicos, esses são marcados por altas taxas de crescimento, concomitantemente a uma queda significativa nas taxas de inflação, e ainda como resultado da política antiinflacionária da década anterior, da resposta do setor industrial aos diversos apoios criados e do vigoroso crescimento da própria economia mundial.

No campo político e social, é um período lamentável da história nacional: a tortura tornava-se prática; o processo de endividamento interno era consolidado; sérios estrangulamentos (na indústria e na agricultura) foram gerados pelo rápido crescimento-desproporção nos âmbitos inter e intra-setoriais; as liberdades individuais e políticas estavam congeladas e as desigualdades sociais e regionais se aprofundavam. Como diz Costa Filho: "A euforia dos índices econômicos era convertida pelos índices sociais, pouco a pouco, firma-se a suspeita de que o Produto Interno Bruto crescia mais rapidamente que a Felicidade Nacional Líquida" (1982, p. 63)

1.1.6 II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND) - 1975-1979

A transformação do Brasil em "grande potência" continuou a ser uma preocupação no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (II PND) para 1975-1979 no Governo Ernesto Geisel, aprovado em dezembro de 1974 pelo Congresso. Reformulou-se, também, o Sistema Federal de Planejamento (SEP). São criados o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), subordinado à Presidência da República. Cada um formado pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e pelos ministros das pastas afins.

O Plano deixava clara a necessidade da presença ativa do Estado para a realização de diferentes ações no sentido de "cobrir a fronteira entre subdesenvolvimento e o desenvolvimento".

Como objetivos básicos nacionais a serem atingidos mencionava: manter o ritmo acelerado do crescimento econômico, contenção da inflação pelo método gradualístico, relativo equilíbrio da balança de pagamentos, melhoria da renda, pessoal e regional e a estabilidade social e política (BRASIL, II PND, 1975/79).

O II PND representou mais uma etapa no processo de substituição das importações através dos investimentos orientados principalmente para os setores de bens de capital, de eletrônica pesada e de insumos básicos.

Quanto à eficácia da intervenção do Estado-Planejador nesse período, há divergências entre os analistas:

Para Brum (1991), o projeto Brasil-Potência fracassou até certo ponto, admitindo que o Governo não tinha condições, nem recursos para realizar os propósitos na amplitude e na velocidade programada, havendo a necessidade de frear o ritmo das obras e, até mesmo, a abandoná-lo em parte, na segunda fase do seu mandato. A incapacidade da empresa privada nacional de assumir a liderança do processo de acumulação de capitais, que deveria propiciar as condições para a formação dos conglomerados financeiro-industriais nacionais, e também, a empresa estrangeira não aceitar passar de uma cômoda posição dominadora, que ocupa no País, para uma posição subordinada e os interesses das camadas dominantes da sociedade são mais do que a vontade do Governo e o poder que a respalda.

Ao contrário de Brum (1991), o autor Castro e Silva (1985, p. 46-47) afirma que o II PND foi bem-sucedido, notadamente porque foi capaz de complementar o parque industrial brasileiro. Afirma que o II PND cumpriu toda a sua conturbada trajetória, como produto de gabinete, sem participação social e política. Isso gerou altos custos provocados pela corrupção e pela impunidade, tão comuns aos ambientes fechados das ditaduras. Continuando, diz-se que a falha foi a chamada “estratégia social”, de acordo com a qual seria necessário “realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce”. Portanto, pela análise do autor, a eficácia econômica do plano foi alcançada, enquanto na área social foi ineficiente.

1.1.7 III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (III PND)-1979-1985

O III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (III PND) foi elaborado em 1979, em plena crise econômica do Governo Figueiredo, pelo Ministro Delfim Neto que, paradoxalmente, era considerado um descrente do planejamento econômico.

O Plano reconheceu como setores prioritários da economia brasileira a agricultura e o desenvolvimento de novas fontes de energia. No que concerne aos objetivos, o III Plano pouco se diferenciava dos anteriores, mantendo como objetivo-síntese a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível. Segundo Lopes (1990), foram considerados os seguintes objetivos prioritários: acelerar o crescimento da renda e do emprego, melhorar a distribuição de renda, com redução

dos níveis de pobreza absoluta e elevar os padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo, reduzir as disparidades regionais, conter a inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo, desenvolver o setor energético e o aperfeiçoamento das instituições públicas.

No entanto, os objetivos não foram alcançados, uma vez que não houve qualquer implementação do Plano.

Na realidade, o III PND não pode ser considerado como um plano de desenvolvimento, mas como uma simples declaração de intenções pelo Governo. Para Lopes (1990), o III Plano foi programado apenas para o cumprimento de determinação legal, sob a égide de um ministério cujo comandante não via qualquer utilidade prática no processo de planejamento; o III PND viu-se logo relegado ao esquecimento.

Segundo Pereira (1998), o III PND refletiu não apenas a crise econômica como também a própria crise governamental, incapaz de formular um plano de ação coerente.

Assim, o III PND marca o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento de comando da política econômico-financeira no País. Apontaram-se os seguintes motivos para o fim do processo:

- A saída do Ministro Reis Velloso da Secretaria do Planejamento e a ascensão do Professor Delfim Neto, representando notável mudança de mentalidade, uma vez que Velloso foi um grande defensor do processo de planejamento, enquanto que o Ministro Delfim Neto não depositava crédito no processo.
- A distância entre os números previstos no III PND e os realizados, gerando forte reação ao conceito de planejamento.
- As dificuldades enfrentadas pelo segundo choque do petróleo e pela alta de juros internacionais seguidas pela virtual quebra do Terceiro Mundo limitaram ao extremo as funções do III PND.

Segundo Lopes (1990), o III PND foi preparado, aprovado e publicado apenas por imposição legal. Na época em que o Plano deveria estar sendo

implementado, a convicção geral era de tratar-se de documento de reduzida utilidade em face dos desafios enfrentados pela economia brasileira.

1.2 Planejamento na Nova República

1.2.1 I PND/NR (1986-1989)

A Nova República encontrou, em 1985, apesar da grave situação de endividamento, uma posição de relativo ajuste após as crises econômicas de 1982 e 1983, graças aos pesados investimentos em energia e a recuperação do *superávit* na balança comercial. A recuperação do crescimento, no entanto, associou-se à explosão das taxas de inflação, ocasionando o Plano Cruzado em 1986.

O Plano Cruzado gerou uma economia com preços congelados por tempo excessivo, provocando desabastecimento geral e desequilíbrio dos fatores de produção que levaram ao abandono do Plano, ao congelamento de preços e salários e a um novo surto inflacionário em 1987.

Segundo Lopes (1990), esse conturbado cenário deflagrou a decadência do processo de planejamento que o Brasil vinha desenvolvendo há décadas. Nesse sentido, o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) acentuou a crise do planejamento no País, presente desde o III PND.

Quanto à parte econômica, o I PND não difere dos planos anteriores e novamente evitou quantificações que pudessem representar compromissos mensuráveis. Enfatizou, principalmente, a mudança no padrão de negociação da dívida externa e a necessidade de reduzir as transparências de recursos ao exterior. Quanto ao setor público, priorizou a reestruturação do aparelho estatal por meio de medidas que vislumbravam desde a privatização seletiva de empresas estatais até a reforma administrativa.

Segundo Lopes (1990), o I PND da Nova República representou inútil exercício da mesma forma que seu antecessor: não foi sequer considerado como instrumento de suporte ou indicador de tendências, seja pelo Governo, seja pelo setor privado.

No entanto, a argumentação dos mentores do Plano era de que se diferia dos anteriores por uma nova orientação do Governo sobre as funções do setor público, associada ao decisivo estímulo para o setor privado. O papel de liderança no processo de crescimento, esse não é um plano de investimentos públicos. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação de serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada (BRASIL, I PND, 1986).

1.2.2 Plano de Ação Governamental (PAG)- 1987-1991

O Plano de Ação Governamental (PAG), lançado em 1987, durante o governo Sarney, apresentou a estratégia de desenvolvimento para o País no período de 1987 a 1991. Foi elaborado durante a gestão de Aníbal Teixeira no Ministério do Planejamento e propunha a visualização dos objetivos de longo prazo, visto como crescimento do produto e do emprego.

Os principais objetivos eram o crescimento econômico do PIB médio entre 5 e 7% ao ano entre 1987 e 1991, o crescimento da agricultura como resultado da implantação de programas de irrigação, apoio à agroindústria e outros programas de incentivo, e o crescimento industrial a 6,5% ao ano com ênfase especial nos setores de insumos básicos e de alta tecnologia.

O PAG destacou quatro grandes segmentos: gerar emprego a taxas suficientes para atender aos contingentes de trabalhadores da População Economicamente Ativa (PEA) e aos desempregados, efetivar programas de gastos públicos em infra-estrutura social, especialmente voltada para os setores de saúde e saneamento, preservar salários reais dos trabalhadores e conceder aumentos reais para as classes mais baixas dos assalariados e possibilitar o acesso aos frutos do processo do desenvolvimento pelos segmentos menos favorecidos da população.

Dessa forma, o PAG buscava intensificar a política de investimentos em pólos de desenvolvimento que demonstrassem efetiva viabilidade, articular inter-regionalmente os gastos públicos para potencializar os benefícios da política regional e compatibilizar os programas especiais com as metas setoriais e sociais.

Após apontar os objetivos econômicos e sociais, o PAG procurou estabelecer a confiança aos diversos segmentos da sociedade nas diretrizes e metas governamentais de médio e longo prazo, transferir à iniciativa privada a liderança do processo de investimento, racionalizar os gastos públicos e otimizar as alocações de recursos em projetos prioritários.

Apesar de este documento apresentar uma proposta de planejamento melhor elaborada que o I PND - NR, o PAG não foi mais adiante que o Plano anterior.

Segundo Lopes (1990), o PAG vem a ser o exemplo mais primoroso de um processo de planejamento que alcança a elegância, mas é despido de qualquer relevância. Para esse autor, o Plano já encontrou suas metas e prioridades comprometidas, de um lado, pelas restrições orçamentárias limitadoras dos investimentos públicos, e de outro, pela retração da empresa privada ocasionada pela progressiva desestruturação da economia como um todo.

1.3 A Crise do Planejamento no Brasil

Segundo Holanda (1983), a implementação dos diferentes planos econômicos no Brasil até o final dos anos 70 permitiu um considerável avanço no campo da pesquisa e do diagnóstico dos problemas econômicos, ao mesmo tempo em que as experiências de planejamento evoluíram de uma visão setorial e parcial da economia para a concepção globalizada e integral do processo de desenvolvimento. Essas alterações evidenciam a crescente complexidade do processo de planejamento em decorrência do desenvolvimento da economia no País, da eliminação dos pontos de estrangulamento mais evidentes e da redução das oportunidades mais fáceis de substituição das importações.

Contudo, a partir do final da década de 70, o País passa a enfrentar sérias dificuldades de financiamento que comprometem a capacidade de colocar em prática os programas de desenvolvimento econômico seguintes, como o III PND, o I PND - NR (Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República) e o PAG (Plano de Ação Governamental).

Dessa forma, a crise econômica da década de 80 provocou várias críticas ao padrão de intervenção estatal que prevaleceu no País desde os anos 40.

Essas referem-se, entre outros aspectos, à crise fiscal, à rejeição ao planejamento econômico e à descrença na planificação governamental.

Segundo Pereira (1982), a crise fiscal enfrentada pelo Brasil a partir dos anos 80 colocou em questão a própria governabilidade. A impossibilidade do Governo em atender a elevada demanda da sociedade por serviços ou bens públicos colocou em dúvida a competência, a necessidade e a própria legitimidade do Estado. A crise fiscal também veio provocar a desorganização institucional criada pela incompatibilidade entre outros meios disponíveis pela sociedade e os fins do governo central.

A partir do II PND, a expansão da produção induzida pelos estímulos e investimentos governamentais começou a encontrar dificuldades de absorção pelo mercado. Um dos fatores responsáveis por essa dificuldade seria a incapacidade do setor produtivo estatal de manter a expansão econômica pela qual era responsável. Isso ocorria por causa das dificuldades de autofinanciamento das estatais, uma vez que essas foram usadas como instrumento de política antiinflacionária, com o represamento de seus preços e tarifas. Outro fator apontado para a crise seria a inconsistência financeira do II PND, pois o seu principal vetor de financiamento, o BNDES, mostrava-se insuficiente face às dimensões do Plano, e, além disso, havia crise política e a falta de apoio popular.

Affonso (1989) considera que o aprofundamento da crise econômica e a fragilidade da transição institucional acentuavam a dificuldade de efetuar-se uma aliança social e política capaz de direcionar o desenvolvimento do País. Isso porque o aprofundamento da crise fazia com que a articulação de um projeto de desenvolvimento passasse a pressupor algum tipo de ajustamento, o que, por sua vez, significaria uma divisão de perdas entre os diversos setores da sociedade. Assim, a aliança desenvolvimentista foi dificultada pelas divergências sobre a transição institucional e sobre a abrangência da nova ordem política social, ou seja, sobre quem sairia perdendo nesse planejamento.

A crise econômica do início dos anos 80 e a dificuldade do Governo em substituir o ônus da mesma fizeram com que o centro da crise fosse deslocado do setor privado para o setor público, que passou a sofrer conseqüências da deterioração em sua estrutura de financiamento.

Dessa forma, o Brasil enfrenta, no início da década de 80, uma profunda crise fiscal, como consequência da ruptura do padrão de financiamento do setor público. Tal ruptura tem sua origem, além da própria recessão e inflação, no fato de que o Estado assumiu a maior parte do ônus da crise econômica e, além disso, tornou-se impossível manter indefinidamente um esquema de financiamento baseado em expressivo endividamento externo.

A retração no nível de atividades, o estrangulamento externo e o aumento da inflação somaram-se à falta de hegemonia política, tanto no que diz respeito aos rumos do desenvolvimento quanto à extensão social da abertura política, tornando a atuação contracíclica do Estado desnordeada.

Além disso, começou-se a questionar se o planejamento consistiria realmente no instrumento adequado para corrigir os desequilíbrios estruturais dos países pobres.

De um lado, levantou-se uma perturbadora dúvida: o sucesso do planejamento depende de certas pré-condições – como racionalidade, estabilidade política, implementação eficiente, etc. – que a prática tem demonstrado inexistentes. O fracasso do Planejamento seria, então, axiomático, óbvio, fatal. Mais ainda, o planejador acabaria sendo controlado pelas forças que tentou subjugar (LOPES, 1990, p. 75).

Nos anos 80, chega-se a ponto de o tema de planejamento praticamente não ser abordado na área acadêmica como efetivo instrumento de desenvolvimento. O debate passa a referir-se mais à opção dirigismo econômico ou economia de mercado, fazendo menção ao Plano como marco histórico ultrapassado. Questiona-se se o planejamento pode induzir o desenvolvimento ou se esse decorre de outros fatores, tais como mudanças de fatores de produção, avanços no conhecimento, alocação mais eficiente de recursos e economia de escala.

Assim, observa-se o crescimento da importância atribuída ao planejamento desde o Plano SALTE até o II PND e, posteriormente, o processo entrou em uma crise que perdurou durante toda a década de 90. Segundo Lopes (1990), o período que se inicia a partir do III PND indicava a falência do planejamento no Brasil como processo efetivo e um descrédito quanto ao seu potencial, tanto como instrumento de ação governamental como indutor da ação privada.

No entanto, atualmente, parece haver uma gradual recuperação da valorização do planejamento como instrumento da ação governamental. Isso pode ser visualizado na tendência da crescente importância atribuída aos planos plurianuais. Do primeiro PPA, de 1991, ao Plano Brasil de Todos, de 2004, notam-se consideráveis progressos em termos de valorização do planejamento e de um esforço maior para a eficácia na implementação e no alcance dos objetivos. Segundo Tavares (2000), o Brasil possui uma experiência de planejamento ímpar na América Latina, que vem desde os anos 50, sendo aperfeiçoada nos anos 80 e 90, e está passando por uma nova fase de aprofundamento com a introdução de novas técnicas de planejamento e gerenciamento.

1.4 Características do Planejamento Brasileiro

Observa-se que ao longo de várias décadas houve uma contínua e rica experiência de planejamento no Brasil. Nesse processo, alguns planos não saíram do papel e grande parte deles sofreu implementação parcial ou total pelo menos até o III PND. De um modo geral, segundo Lopes (1990), o planejamento no Brasil incorporou as seguintes características: tendência à abrangência, institucionalização do planejamento, compatibilidade com economia de mercado (Planejamento Indicativo). Deveras, o modelo indicativo do planejamento funcionou, além do vigoroso impulso conferido às empresas estatais, muito em função do direcionamento de créditos ao setor privado, gentilmente concedidos, em especial pelo BNDES. E, ainda a mínima participação dos setores externos do Governo, importância maior ao fator social, o primeiro plano a institucionalizar essa preocupação foi o Plano Trienal. Identidade dos objetivos a partir de 1964, com estratégias e diretrizes similares; prazos curtos e ausência de um Plano de Perspectivas, com exceção do Plano Decenal. Planejamento *versus* Fazenda, os confrontos entre essas pastas foram: A colisão clássica (as posições conflitantes dos dois Ministérios são decorrentes da atuação de áreas comuns, não conseguindo consenso entre ambas. Mas significativa parcela dos desentendimentos decorre da hipertrofia do órgão responsável pelo Planejamento (SEPLAN) e do processo fechado de elaboração dos planos e programas) e a tendência ao abandono de metas rígidas, com o uso de indicadores básicos.

O processo de planejamento ganhou experiência e refinamento na produção de planos, especialmente após as Metas e Bases, depois do fracasso do Plano Trienal, mas esses perderam a credibilidade a partir da década de 80. Segundo Lopes (1990), a esperança nos resultados superava, em muito, as reais possibilidades do processo. O planejamento foi visto como algo infalível, que poderia e deveria solucionar todos os problemas de cada país, individualmente, e do mundo, como um todo. Esse erro de concepção e esse excesso de otimismo também prejudicaram a avaliação dos resultados do planejamento no Brasil.

Assim, houve relativo sucesso do Programa de Metas e, na fase de expansão econômica, um grande otimismo com o PED, o IPND e o Plano de Metas e Base, resultante dos efeitos práticos do processo de planejamento já inserido em um quadro institucional definido, que era contagiante. Houve otimismo até com o II PND, mesmo com a economia em processo de retração. No entanto, a partir do III PND, a deterioração da economia como um todo, os surtos de inflação, os anos de depressão e os choques heterodoxos juntaram-se à perda de substância do processo de planejamento.

No plano concentram-se as esperanças de desenvolvimento do País, e, de uma vez frustradas, essas geraram violentas críticas. Dessa forma, a partir dos anos 80, passa-se para um estágio de profundo desencanto com o planejamento, de dúvidas quanto às suas qualidades e de ceticismo quanto ao seu potencial.

1.5 Novo Modelo de Planejamento - Os Planos Plurianuais

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto, suas metas de governo para serem aplicadas no período que vai do segundo ano da gestão ao primeiro ano do governo seguinte.

Dessa forma, o Governo do Presidente Fernando Collor de Melo apresentou, em 1990, as propostas para o Plano Plurianual de Investimentos, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para o orçamento, que vigorariam de 1991 a 1995.

Com o novo Governo, realizou-se uma reforma político-administrativa, destacando-se a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da

Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com Ministério da Indústria e Comércio em um Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP). Houve também a redução do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) à condição de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculando-o não à área de planejamento do MEFP, mas à de política econômica, o que representou um retrocesso ao sistema de planejamento governamental brasileiro (GARCIA, 2000).

O primeiro PPA foi como um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), em tempo e em tipo de despesa, sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a medição como os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam em contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras sem ordem, sem indicação de como realizá-las na prática (GARCIA, 2000, p. 12).

O Plano era mais voltado à programação de governo, sem as características de desenvolvimento-social como os anteriores. Os projetos do Plano não chegaram a ser totalmente implementados devido à recessão gerada pelo Plano Collor de estabilização, e, principalmente, à crise política do Governo, que acabou culminando com o processo de *impeachment* e o afastamento do Presidente.

1.5.1 Plano Plurianual (1996 – 1999) Brasil em Ação

Plano Plurianual proposto pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e elaborado durante a gestão de José Serra no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi o segundo PPA aprovado desde que esse passou a ser exigido pela Constituição Federal referente ao período de 1996-99.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PPA 1996-99 tinha como objetivo remover os principais obstáculos à consolidação da estabilidade de preços, à retomada dos investimentos produtivos e ao progresso econômico e social. Para realização desses objetivos, o PPA estabeleceu novos princípios de planejamento econômico no Brasil. Diferenciando dos planos de governo que o antecederam, sobretudo dos que tiveram maior impacto, o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento abrangeram apenas a iniciativa e o controle da União, no entanto o PPA 1996-1999 não se restringe ao Governo Federal.

O PPA pressupõe a execução pelo Estado de parcerias entre a União, Estado e Municípios e entre o setor público e o setor privado. Assim, o PPA limitou os investimentos fundamentais à infra-estrutura econômica indispensável à realização de suas metas. Com isso, direcionou os agentes econômicos, sinalizou as oportunidades de inversões para os agentes financiadores, tornando-se importante instrumento de planejamento não somente do Governo, mas também da iniciativa privada, adotando as seguintes estratégias para a ação do Estado no período:

- Construção de um Estado Moderno pela consolidação do processo de saneamento das finanças públicas; descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais; aumento da eficiência do gasto público, com ênfase na redução dos desperdícios e no aumento da qualidade e da produtividade dos serviços públicos;
- Redução dos desequilíbrios espaciais e sociais pela criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho; redução dos custos de primeira necessidade; aproveitamento das potencialidades econômicas; melhoria da infra-estrutura e fortalecimento da educação básica e técnica.
- Inserção competitiva e modernização produtiva pelo aperfeiçoamento das políticas de abertura comercial, desregulamentação, flexibilização das relações trabalhistas e garantia da concorrência e defesa do consumidor e aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento (PPA, 1996).

Os investimentos propostos pelo PPA enfatizaram os setores de telecomunicação, transportes e saneamento básico, além de investimentos na área de educação, principalmente no ensino básico em programas de alimentação escolar e em modalidades de combate à mortalidade infantil.

Para Garcia (2000), o reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram do segundo PPA um documento apenas formal, um simples cumprimento de obrigações constitucionais.

De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro. Em grande medida, isso decorre da inexistência de sistema de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras direcionadas para a condução do governo dia-a-dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública (GARCIA, 2000, p. 16).

1.5.2 Plano Plurianual (2000 - 2003) Avança Brasil

Em outubro de 1998, o Governo Federal alterou o modelo conceitual e metodológico para elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos orçamentos públicos. O Projeto de Lei do PPA-2000 e dos orçamentos para o exercício fiscal de 2000 e 2001 foram formulados de acordo com a nova orientação. Segundo Garcia (2000), as implicações dessas mudanças são de diversas ordens que incidem sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, os mecanismos de contabilidade e o controle da administração pública.

Assim, o Plano Plurianual de Investimento para o período de 2000 a 2003 ou Avança Brasil, elaborado pela equipe do Ministério do Planejamento liderada pelo Ministro Matus Tavares, é considerado como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro.

O Avança Brasil está organizado em torno de quatro grandes opções estratégicas: a consolidação da estabilidade econômica com o crescimento sustentado, promoção do desenvolvimento sustentável voltado para a geração de emprego e renda e oportunidades de renda, combate à pobreza e à promoção da inclusão social e a consolidação da democracia e dos direitos humanos (PPA, 2000).

O Plano compõe-se de 365 programas desenvolvidos pelo Ministério do Planejamento e pelo BNDES, com o objetivo básico de descentralizar o desenvolvimento e a riqueza do País.

Os dois primeiros PPAs foram elaborados sem o embasamento teórico e uma metodologia própria de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Além disso, não foi concebida a

execução do Plano e dos orçamentos como instrumento de gestão estratégica, não foram feitas análises e avaliações das políticas, não se trabalhou com prioridades e não se buscou a integração e a convergência das ações (GARCIA, 2000).

Em outubro de 1997, procurou-se modificar essa situação de um grupo de trabalho integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, do Tribunal de Contas da União e outras entidades. O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) tinha por finalidade elaborar o projeto de lei complementar para dar uma nova formulação ao planejamento (GARCIA, 2000).

Com a criação do GTI, buscou-se integrar o planejamento com a programação orçamentária das principais categorias programáticas dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o Orçamento Anual. As principais inovações foram:

- O Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- Foram excluídas as categorias de subprogramas, subprojetos e subatividades;
- Os programas passaram a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos;
- Os programas passaram a ser integrados por ação.

Pelas propostas do GTI, o planejamento passou a ser visto como um processo permanente que obedece a princípios técnicos e tem em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população. Assim, o processo de planejamento passou a compreender a elaboração do diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento das prioridades.

A mediação entre o PPA e o orçamento passou a ser feita pela LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária), que estabelece prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA.

Em outubro de 1998, o Presidente da República assinou o Decreto nº 2.829, que criou normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, modificando o sistema de planejamento e orçamentos públicos.

O Decreto e a Portaria estabelecem que, para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos, toda ação finalística do Governo será estruturada em programas orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. Ação finalística é considerada aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade (GARCIA, 2000).

Segundo a nova proposta, cada programa deverá conter: objetivo, órgão, responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa queira modificar e metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo. Os programas devem ter ainda metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos e serem estabelecidos em atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e integrem os PPAs de cada nível de governo.

As novas orientações dão ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa. A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico e financeiro quanto à obtenção de resultados e do grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados.

Com as mudanças, buscou-se imprimir no processo de planejamento e orçamento algumas perspectivas mais gerenciais. A intervenção de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico.

Segundo Garcia (2000), com relação ao PPA 1996-1999, as ações em andamento não tinham sido elaboradas sob conceitos de programa, nem para atacar os problemas bem definidos, mas resultam de uma visão convencional que pouco podia oferecer para a implantação de inovações metodológicas, como as pretendidas.

Aqueles que se dedicaram à elaboração dos programas tiveram enormes dificuldades. Pensar o problema era um tormento; identificar suas causas, um ponto a fórceps; construir indicadores, uma tortura. O resultado final deixou a desejar. Há grande heterogeneidade, muito reducionismo, elevada setorização, considerável precisão. A ornamentação dos programas foi feita em bases poucas realistas, com muitas metas que não correspondem às capacidades operacionais dos órgãos e às dotações, com muitos custos apurados sem critérios mais rigorosos. Mas, levando-se em conta as condições em que foram elaborados, o pouco tempo disponível e a ausência de informações seguras, os programas do PPA 2000-2003 representam um avanço (GARCIA, 2000, p. 38).

Dessa forma, ainda que seja impossível elaborar conclusões definitivas, pois a reorganização do planejamento público federal está no início, pode afirmar-se que houve avanços. Embora ainda distante da implantação de um sistema de planejamento pleno, que tenha superado o economicismo, que incorpore o cálculo político e que disponha de direção estratégica, é superior ao que tem sido praticado.

Contudo, sabe-se que construir um sistema de planejamento estratégico público, que seja um poderoso instrumento de governo, requer que se tenha consciência de sua necessidade. Para Garcia (2000), não há índices seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares e partidos políticos. O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomada como indicador de atraso político institucional do País.

1.5.3 Plano Plurianual (2004-2007), Plano Brasil de Todos Participação e Inclusão

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo com o compromisso de mudar o Brasil e melhorar a vida dos brasileiros. O Plano Plurianual tem por objetivo a recuperação do crescimento da economia.

A estratégia de governo para os programas do Plano Plurianual 2004-2007 baseia-se fundamentalmente no programa de governo da campanha, na qual estabelece o horizonte para aplicação dos recursos para os Orçamentos Anuais quanto para o Plano Plurianual, com definição dos programas prioritários na área social, dos programas de investimentos em infra-estrutura e em setores geradores das divisas necessárias à sustentação do crescimento com estabilidade macroeconômica e de todos os demais programas de governo.

O PPA 2004-2007 foi realizado com ampla participação da sociedade e de várias esferas do Governo. Foram realizados Fóruns da Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal. O caráter participativo deste PPA é uma fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do Governo Federal, dando-lhes transparência e maior eficácia.

A elaboração e a implementação do PPA 2004-2007 assentam-se sobre uma série de elementos que visam a aperfeiçoar e a democratizar o processo de decisão, implementação e gestão da alocação de recursos públicos, de modo a assegurar o alcance dos objetivos centrais da orientação estratégica de governo. Os elementos-chave do modelo de planejamento adotado são: o planejamento participativo, o fortalecimento do conceito de revisão periódica do Plano e o programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão.

1.6 Planejamento no "Brasil Novo"

O planejamento prevalecente na América Latina e, especificamente, no Brasil, até os anos 70, foi denominado "normativo tradicional", dando espaço a uma nova concepção teórica que utilizava o conceito de estratégia. O planejamento normativo baseia-se restritamente nos paradigmas da economia, nos princípios da racionalidade econômica e na existência de agentes econômicos, como principais influenciadores do desenvolvimento econômico. Nesse tipo de planejamento, não se leva em consideração a intermediação entre a ação de governo (política) e a sociedade. A explicação da realidade é mecânica, existindo uma única verdade científica que ignora a incerteza, própria da realidade social. Não consideram, ainda, a existência de oponentes, os atores sociais que existem no contexto e fazem a vida social. Dessa forma, o planejamento normativo faz um único diagnóstico, o do sujeito que planeja (MATUS, 1993, p.132-135).

Esse tipo de planejamento e modelo de intervenção do Estado, que moldou a expansão e a consolidação dos países desenvolvidos por mais de meio século, bem como as práticas e as concepções relativas ao planejamento no Brasil e na América Latina (CASTRO, 1991, p. 14-15) passa por um processo de esgotamento, perdendo seu espaço nas agências planejadoras.

O período de 1979-1989 pode ser considerado como um período em que se registram mudanças no plano institucional, nas estratégias de algumas políticas, verificando-se o alargamento das iniciativas do Estado e a emergência de um novo padrão de relação com os movimentos populares, caracterizado pelo apelo à participação e à co-gestão (BARREIRA, 1994).

Nos anos 80 surgiu uma nova ótica que defendeu a maior institucionalização da relação entre movimentos sociais e Estado e, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, alterações significativas ocorreram na governabilidade do País.

Ao longo da década de 80, no processo da redemocratização, a participação popular na gestão da coisa pública foi uma das principais bandeiras reivindicadas por importantes setores da sociedade civil brasileira organizada. Essa reivindicação ligava-se e complementava a luta pela reinstauração do sistema democrático no Brasil, visando a acabar com a ingerência do poder militar nos negócios públicos.

Os novos mecanismos de participação popular apontam para a democracia representativa, procurando corrigir as imperfeições de um sistema político marcado por um forte espírito paternalista e pela privatização da política.

A política social na Nova República teve como princípios a descentralização e a participação popular. O Estado criou novos mecanismos de articulação e intervenção na sociedade, direcionados para uma estratégia participativa, através da qual os setores organizados do movimento popular foram convidados a colaborar e a negociar com o Estado soluções para seus problemas e solicitados a participar do gerenciamento e execução dos projetos nas áreas de habitação, saúde, nutrição, educação e outros. A categoria central deixou, então, de ser comunidade ou povo, para ser sociedade, ou seja, um conjunto de indivíduos e grupos cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa, com igual legitimidade, espaço e atendimento pelo aparelho estatal. É, em síntese, a idéia de participação como cidadania.

Matus (1989), economista chileno, apresenta uma nova proposta de planejamento: o Planejamento Estratégico Situacional, que diz respeito à gestão de

governo, arte de governar. Parte da premissa de que o fracasso da aplicação das experiências de planejamento, notadamente na América Latina, deve ser procurado no tipo de planejamento que foi adotado, ou seja, no tradicional.

Para esse autor, os principais postulados do Planejamento Estratégico podem ser sintetizados do seguinte modo:

- a) O 'sujeito' que planeja está inserido no 'objeto planejado'. Por sua vez, o objeto planejado compreende outros sujeitos que também planejam. Como consequência, um ator que planeja não tem assegurado, de antemão, sua capacidade de controlar a realidade planejada, porque isso depende da vontade do outro. Existem diferentes graus de governabilidade do sistema para os distintos atores sociais.
- b) Como são vários os atores que coexistem na realidade com capacidades de planejamento diferenciadas, haverá várias explicações da realidade e não um diagnóstico único e uma verdade objetiva, só sendo possível uma explicação situacional onde cada sujeito explica a realidade a partir da situação histórica. O tempo é relativo à situação de cada ator e existem múltiplas racionalidades e critérios de eficácia (ibid., p. 54).
- c) Para compreender a realidade e adquirir capacidade de previsão de sua evolução, já não é suficiente, nem possível, reduzir toda a ação humana ao 'comportamento': necessita-se do 'cálculo interativo' ou do 'julgamento estratégico', que é próprio dos atores sociais.
- d) Se o ator que planeja compartilha a realidade com outros atores que também planejam, então o planejamento deve abranger o problema de vencer ou contornar a resistência dos outros ao seu plano. Ele não pode ser confundido com definição normativa do *deve ser*, mas deve englobar o *pode ser* e a *vontade de fazer*. Por isso, o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar a sua atenção na conjuntura. O contexto do plano é uma passagem contínua entre conflitos, negociação e consenso. As forças sociais e os atores sociais são o centro do plano em vez dos agentes econômicos.

- e) O planejamento Normativo é só um momento do estratégico e do operacional e, como consequência, tudo está impregnado de forte incerteza; então se é obrigado a tratar com problemas quase-estruturados. Os problemas políticos já não podem ser considerados como um marco ou um dado restritivo do econômico: é necessário que a sistemática do plano seja conhecida por meio de variáveis políticas endógenas (ibid., p. 55).
- f) O plano não é monopólio do Estado. Existem vários planos em competição ou em conflito e o final está aberto aos possíveis resultados dos mesmos. O problema de cumprir um plano não se limita a manipular variáveis econômicas, mas exige derrotar o plano de outros ou conquistar os oponentes para o próprio plano (ibid., p. 56).

Segundo Matus (1989, p. 56-135), a característica essencial do Planejamento Estratégico Situacional é a participação do conjunto dos atores sociais em diferentes situações, em uma relação dinâmica, onde os conflitos são negociados e a realidade reformulada constantemente.

Para Haddad (1997, p. 31), o modelo de planejamento endógeno tem como complemento indispensável o estilo de planejamento participativo, sendo dependente da criação de “um ambiente político institucional de participação dos grupos regionais e locais no processo decisório sobre o destino das áreas em que habitam”. Para esse autor, é fundamental que se discuta a questão da participação comunitária na formulação e na execução das políticas, dos programas e dos projetos de desenvolvimento, pois “não se pode avançar a formulação de uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo para uma região sem um sistema de consultas formais e informais às lideranças locais que permitam incorporar, desde o momento inicial, as diferentes aspirações sociais” (1997, p. 36).

A princípio, segundo esse autor, esse modelo mostrou suas maiores potencialidades nos setores de investimentos sociais:

Quando alguns Estados e Municípios foram descobrindo as potencialidades de equacionar os problemas de habitação popular, nutrição, saúde e educação, sem depender das grandes e ineficientes burocracias governamentais ou de programas e políticas públicas centralizadas em Brasília ou nas capitais estaduais, mas utilizando e

organizando recursos (naturais, empresariais, humanos) disponíveis a nível local ou microrregional. As comunidades se mobilizaram e com menores custos e maiores inovações, foram gerando soluções novas para velhos problemas sociais, em um incontável número de experiências bem-sucedidas (HADDAD, 1997, p. 28-29).

Políticas descentralizadoras impulsionadoras de mecanismos de gestão participativa na tomada de decisões são demandas da sociedade. Segundo Haddad (1997, p. 37), as participações informal e indireta, complementando aquela convencional e institucionalizada, são as formas mais inovadoras e adequadas.

Para se inserir o estilo de planejamento participativo no contexto do processo de redemocratização de países que estejam procurando superar o descompasso entre esse processo, que se consolida com a conquista das liberdades civis, e os mecanismos (..) de construção do poder de decisão na formulação e no controle das ações governamentais, os quais constituem uma das heranças do período autoritário político

Descentralização e participação relacionam-se, portanto, de diversas formas. Segundo Afonso; Lobo (1996, p. 27), “de nada vale avançar com a descentralização se os canais de participação da cidadania não estiverem desobstruídos de forma tal que possam estimulá-la de maneira regular e duradoura”. Quanto aos objetivos relativos à participação política e cidadã, “tendem a se aproximar de um para outro país, como legitimar governos ou políticas econômicas, aumentar o controle social para tornar mais eficaz o gasto público e/ou aprimorar a qualidade da despesa social básica” (1996, p. 19).

A discussão acerca da reforma do Estado encontra no processo de descentralização e municipalização um vigor fundamental, pois descentralizar consiste, essencialmente, colocar o governo mais próximo do cidadão, com vista a torná-lo mais eficiente e mais democrático.

Conforme o autor, o planejamento participativo pretende ser mais do que ferramenta para a administração. Parte da idéia de que não basta uma ferramenta para “fazer bem as coisas” dentro de um paradigma instituído, mas é preciso desenvolver conceitos, modelos, técnicas, instrumentos para definir “as coisas certas” a fazer, não apenas para o crescimento e a sobrevivência da entidade planejada, mas para a construção da sociedade. Nesse sentido, inclui como sua tarefa, contribuir para a construção de novos horizontes, entre os quais estão, necessariamente, valores que constituirão a sociedade.

Para tanto, o planejamento participativo tem uma visão própria de participação. Ele parte de uma análise situacional de uma sociedade organizada de forma injusta, que se caracteriza pela falta de participação. Nesse contexto, participação não é simplesmente a presença, o compromisso de fazer alguma coisa, a colaboração, o vestir a camisa da empresa, nem mesmo a possibilidade de decidir alguns pontos esparsos e de menor importância. Participação dá possibilidade de todos usufruírem os bens, os naturais e os produzidos pela ação humana. Então, participação no planejamento participativo inclui distribuição de poder, inclui possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “que” e do “para que” fazer. Além disso, o planejamento participativo contém técnicas e instrumentos para realizar a participação. Assim, segundo Sousa (1992, p. 81), a firmeza de propósitos e as possibilidades de participação estimulam a população a maiores e permanentes conquistas.

Alguns exemplos de iniciativas inovadoras na administração pública podem ser enumerados, dando início a um conjunto de experiências de descentralização política e gerencial, entre as quais destacam-se: o Planejamento Estratégico Situacional, em São Paulo, as Audiências Públicas Regionais de Minas Gerais, os Conselhos de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, as experiências de Orçamentos Participativos, que se disseminaram nas diversas regiões do País a partir do sucesso do Orçamento Participativo de Porto Alegre e, no Ceará, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS) e Conselhos de Participação da Sociedade (CPS). No Ceará, também foram formados fóruns de planejamento e de gestão participativa, os quais surgiram vinculados aos conselhos em função da necessidade de administrar grandes projetos, como o Açude Castanhão e o Porto do Pecém, tais como as reuniões, os Grupos de Trabalho (GT) do Castanhão e os Grupos de Trabalho Participativo do Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP) (CORDEIRO, 1998, p. 65).

Ressalte-se, como iniciativa inovadora na administração pública do Ceará, no conjunto de experiências de descentralização política e gerencial, o Plano Plurianual Compartilhado, discutido previamente com a população, propostas, demandas e a construção de expectativas para o período de 2003 a 2007. No início

de 2003, começaram as visitas às regiões pólo do Estado, em um total de duas. Em cada uma delas deu-se um dinâmico ciclo de discussões, trazendo à tona as prioridades comunitárias no horizonte de tempo para o referido período.

1.7 Cidadania e Participação da Sociedade nas Políticas Públicas

A questão da participação social na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas passam necessariamente pela discussão histórica da participação, tema estudado em especial no âmbito da ciência política. Passa, ainda, pela questão da cidadania, instrumento que tornou possível a interferência positiva da sociedade para operacionalizar transformações jurídicas, políticas e culturais em um Estado.

Para melhor compreender a questão da participação, segundo Gohn (2001, p.7), deve-se estudar as acepções em que esse tema é utilizado:

Existem diversas formas de se entender a participação. Algumas já consideradas “clássicas” e deram origem a interpretações, significados e estratégias distintas, a saber: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática [...].

A participação liberal se baseia, portanto, em princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades.

A participação comunitária concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado.

Nas formas revolucionárias, a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político.

A cidadania é resultado da participação, é uma conquista da burguesia e significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos sob ponto de vista de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna. Exige organização e articulação política da sociedade, voltada para a realização de seus interesses comuns. Segundo Mendez (1997, p. 31), “Historicamente, os direitos inerentes à pessoa humana não incluem os direitos da cidadania, que se caracterizam pela existência de um determinado status político-jurídico que mais especificamente implica a capacidade plena para os exercícios dos direitos do homem, da pessoa humana”.

O conceito moderno de cidadania foi inaugurado com a Revolução Francesa, que outorgou os direitos do homem e do cidadão. O Abade Sieyès, um dos protagonistas da Revolução Francesa, faz distinção entre cidadania civil e política: [...] “a cidadania política, isto é, o efetivo exercício da representação da nação, e a conseqüente tomada de decisões em nome do todo, do “corpo-social”, foi reservado aos cidadãos/políticos, através do mecanismo discriminador do voto e da elegibilidade” (apud CORRÊA, 2000, p. 218).

A cidadania política corresponde ao que Corrêa (2000) chama de cidadania ativa. A cidadania civil, passiva, é aquela com a qual todos os homens são agraciados e se refere à nacionalidade. Com relação a tais conceitos, considera esse autor:

Mas é preciso um nexó entre cidadania e espaço público, pois cidadania tem a ver fundamentalmente com a participação na comunidade política na qual o cidadão é inserido pelo vínculo jurídico. O processo político de construção da cidadania tem por objetivo fundamental oportunizar o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens enquanto integrantes de uma comunidade política (CORRÊA, 2000, p. 221).

No século XIX, os direitos políticos eram privilégios de grupos de representantes do poder econômico dominante. Historicamente, esses direitos foram superados, sendo as conquistas também ampliadas dos direitos sociais.

A partir do século XX, a concepção de Estado passa por transformações drásticas. Como efeito das lutas da sociedade, os direitos, em todas as suas expressões, são reconhecidos e legalizados. O pressuposto da cidadania se revela na conquista de práticas que atendam a todos os cidadãos.

O Estado tem papel fundamental na adoção de práticas de política social que satisfaçam às necessidades da sociedade. Ele age como mediador em relação as desigualdades do sistema de classes, através das políticas sociais, buscando colocar todos os cidadãos na posição de sujeitos de direitos.

Segundo Corrêa (2000, p. 222), “o Estado não se constitui apenas de aparelhos, concepção que freqüentemente causa confusão entre conceito de Estado e Governo. O Estado não pode dispensar valores presentes nas relações

sociais, uma vez que tanto o Estado como direito são construções histórico-culturais, de que fazem parte os direitos humanos e a cidadania”.

As políticas sociais de um país são, em boa parte, a expressão da concepção de Estado que esse país tem, na promoção e conquista do bem-estar da sociedade. No Brasil, a própria Constituição Federal de 1988 consagrou a participação da sociedade nessas políticas: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CF/88, art. 1º, Parágrafo único).

Ao reconhecer ações de co-participação entre a sociedade e o poder público e de respeitar os direitos individuais e sociais, a Lei Maior do Brasil trouxe a possibilidade de uma democracia participativa, ao invés de uma meramente representativa.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira já reclamava a possibilidade de participar da elaboração, coordenação e execução das ações em todos os níveis.

1.8 Cidadania

Em sentido etimológico, cidadania define condições daqueles que residem em cidade. Ao mesmo tempo o termo refere-se à condição de um indivíduo como membro do Estado, portador de direitos e obrigações. A associação entre esses dois significados deve-se à transformação histórica de grande alcance, fundamental ao mundo moderno: a formação dos Estados centralizados, impondo jurisdição uniforme sobre o território não limitado aos antigos burgos ou cidades medievais (Enciclopédia Mirador Internacional, 1990)

Segundo Pinsky (2003), a cidadania tem um aspecto sociológico e um aspecto político. No sentido político ela expressa a igualdade perante a lei – a *égalité* (igualdade) da Revolução Francesa, conquistada pelas grandes revoluções (inglesa, francesa e norte-americana), e, posteriormente, reconhecida em todo o mundo.

A história da cidadania começou com Isaías e Amós, por volta do século VIII a.C. Os dois grandes profetas sociais são os precursores da cidadania. Isaías

bradava contra os opressores – “Cessai de fazer o mal, aprendei a fazer o bem. Respeitai o direito, protegei o oprimido. Fazei justiça ao órfão, defendei a viúva” (Isaías, 1, 17). Sua pregação impressionou Jerusalém entre 740 e 701. Falava sempre como porta-voz de Deus.

Pinsky (2003) afirma que os dois profetas sociais fizeram ecoar com intensidade pela primeira vez, desde que o mundo era mundo, o grito dos oprimidos e dos injustiçados. Os dois, ao criticarem a ordem existente e proporem uma nova sociedade, “cortam suas amarras e partem para mar aberto. Desistem do deus do templo, de qualquer templo, e criam o deus da cidadania” (PINSKY, 2003, p. 27).

Para Pinsky, história universal da cidadania é a história da caminhada dos seres humanos para afirmarem sua dignidade e os direitos inerentes a todas as pessoas. De certa forma, a própria história dos direitos humanos e a história das lutas para a afirmação de valores éticos, como a igualdade, a liberdade, a dignidade de todos os seres sem exceção, a proteção legal dos direitos, a sacralidade do trabalho e do trabalhador, a democracia e a justiça.

O conceito de cidadania ampliou-se no transcorrer da história, envolveu a incorporação de direitos ao patrimônio jurídico das pessoas.

Em um sentido próprio, em que se conceituem como “direitos humanos” quaisquer direitos atribuídos a seres humanos, como tais, pode ser assinalado o reconhecimento de tais direitos na Antiguidade: no Código de Hamurábi (Babilônia, século XVIII a.C.), no pensamento de Amenófis IV (Egito, século XIV a.C.), na filosofia de Mêncio (China, século IV a.C.), na República, de Platão (Grécia, século IV a.C.), no Direito Romano, em inúmeras civilizações e culturas ancestrais.

Segundo Guarinelle (2003), na Antigüidade não se conhecia o fenômeno da limitação do poder do Estado. As leis que organizavam os Estados não atribuíam ao indivíduo direitos que pudessem ser exigidos à face do poder estatal. Quando Aristóteles definiu “Constituição”, tinha diante de si esse tipo de legislação.

Não obstante tenha sido Atenas o berço de relevante pensamento político, não se imaginava então a possibilidade de um estatuto de direitos

oponíveis ao próprio Estado. A formação da “pólis” foi precedida da formação de um território cultural. Esse balizou os limites da cidade grega.

Sem garantia legal, o respeito aos direitos humanos ficava na dependência da virtude e da sabedoria dos governantes.

Essa circunstância, embora digna de ser assinalada e observada, não exclui a importante contribuição de culturas antigas na criação da idéia de Direitos Humanos.

Ainda para Guarinelle (2003), a simples técnica de estabelecer em constituições e leis a limitação do poder, embora importante, não assegura, por si só, o respeito à cidadania e aos direitos humanos. Assistiu-se em épocas passadas e se estar assistindo, atualmente, ao esmagamento da cidadania e ao desrespeito dos direitos humanos em países onde eles são constitucionalmente garantidos. Mesmo em países de longa tradição jurídica, a cidadania e os direitos humanos são, em diversas situações, rasgados e desconhecidos.

Os mesmos interesses econômicos e militares servem de argumento para a sustentação da guerra, sob a bandeira de paz da ONU. Esses interesses levam a esquecer o compromisso que marcou a própria fundação da ONU.

Segundo Nilo (2003), para que tais desvios não continuem a acontecer, alguns juristas italianos (Salvatore Senese, Antonio Papisca, Marco Mascia, Luigi Ferrajoli e outros) têm defendido que uma nova ordem mundial constitua-se, não sob o império dos interesses dominantes, mas tendo, ao contrário, como sujeito da história a família humana presente e futura.

A idéia da limitação do poder do governante começou a desenvolver-se no século XIII. Assim, nasceu nessa época a idéia da declaração, em favor do indivíduo, de direitos que o Estado tinha o dever de respeitar e assegurar. A essência dos direitos a serem respeitados pelos detentores do poder, entretanto, teve um longo período na história da humanidade, período que principiou muito antes do século XIII.

Para Mondaini (2003), a Inglaterra deu início ao constitucionalismo. Em 1215, os bispos e barões impuseram ao rei João Sem Terra a Magna Carta. Era o primeiro freio que se opunha ao poder dos reis.

O constitucionalismo inglês desencadeou conquistas liberais que vieram aproveitar a generalidade das pessoas. Apenas o *habeas corpus* bastaria para assegurar à Inglaterra um lugar relevante na história do direito e na construção da cidadania.

Sabe-se, contudo, da origem feudal dos grandes documentos ingleses. Não eram cartas de liberdade do homem comum, beneficiando a generalidade das pessoas. Pelo contrário, eram contratos feudais. O rei, como suserano, comprometia-se a respeitar os direitos de seus vassalos. Não afirmavam direitos “humanos”, mas direitos de “estamentos”. Em consonância com a estrutura social feudal, o patrimônio jurídico de cada um era determinado pelo estamento, ordem ou estado a que pertencesse.

Contudo, algumas das regalias alcançadas beneficiaram, desde o início, não apenas os grupos dominantes, mas outras categorias de súditos.

Em tais declarações de direitos não se cogitava de seu eventual sentido universal. Os destinatários das franquias, mesmo aquelas mais gerais, eram homens livres, comerciantes e vilãos ingleses.

Contribuição do filósofo Locke: a extensão universal das cartas inglesas de direitos.

Foi, porém, ainda um pensador inglês – Locke, com sua fundamentação jusnaturalista, que deu alcance universal às proclamações inglesas de direitos.

Segundo Mondaini (2003), já no século XVII, o *habeas corpus*, por exemplo, tinha nítido sentido de universalidade, de direito de todos os homens.

Recorde-se um dos mais importantes precedentes da jurisprudência inglesa: a decisão do juiz Mansfield, mandando pôr em liberdade a pessoa de James Sommersett, que se encontrava preso num navio ancorado no rio Tâmis. Comprado como escravo, ele seria levado como tal para a Jamaica. Seguindo o voto do juiz Mansfield, a Corte expediu a ordem de soltura. O argumento que prevaleceu nesse voto foi o de que a lei inglesa não tolerava a escravidão no seu território.

Na visão de Locke, citado por Mondaini (2003, p. 129), o poder político é inerente ao ser humano, no estado de natureza. O ser humano transfere esse poder à sociedade política que o exerce através de dirigentes escolhidos. Esse exercício deve permanecer vinculado ao ser humano, origem e sede do poder delegado. Em consequência dessa delegação, o poder deve ser exercido para bem do corpo político.

Também para Hobbes o poder é absoluto, indivisível e irresistível, para Locke, ao contrário, é limitado, divisível e resistível.

Nas declarações de direitos, resultantes das revoluções americana e francesa, o sentido universal está presente.

Ainda para Mondaini (2003), os “direitos do homem e do cidadão proclamados nessa fase histórica, quer na América, quer na Europa, tinham, entretanto, um conteúdo bastante individualista, consagrando a chamada democracia burguesa”.

Apenas na segunda etapa da Revolução Francesa, sob a ação de Robespierre e força do pensamento de Rousseau, proclamam-se direitos sociais do homem: direitos relativos ao trabalho e a meios de existência, direito de proteção contra a indigência, direito à instrução (Constituição de 1793).

A construção da cidadania podia ser definida como uma trilha de lágrimas. Segundo o professor Leandro Karnal (2003, p. 144), resume a tragédia indígena nos EUA, sobretudo após a independência. Não é possível afirmar que esse processo terminou nem para os índios, nem para a maioria da humanidade. É “uma história que ainda se escreve”.

Tais conflitos, no entanto, não podiam ser resolvidos senão por mecanismos públicos, abertos ao conjunto dos proprietários, que eram os cidadãos. Aqui residiria a origem mais remota da política “como instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era sua própria expressão”. Roma, que merece um bem cuidado texto do professor da Unicamp Pedro Paulo Funari (2003), é apontada como berço das modernas noções de cidadania e participação popular.

Não fossem vários outros aspectos, a instituição do voto secreto tão somente bastaria para dar sustentação a essa conclusão sobre Roma. A Revolução Inglesa seria “indiscutível ponto de partida para o desenvolvimento dos direitos de cidadania”, segundo Marco Mondaini (2003, p. 129).

Não haveria equívoco em se afirmar que a cidadania liberal resultante da Revolução Inglesa era excludente, diferenciadora de “cidadãos ativos” e “cidadãos passivos”, “cidadãos com posses” e “cidadãos sem posses”, mas não se pode desconhecer terem sido os conceitos emanados dessa chamada cidadania liberal que garantiram o rompimento com a figura do súdito, que tinha apenas e tão somente deveres a prestar. E seus fundamentos universais – todos são iguais perante a lei – traziam em si a necessidade histórica de um complemento fundamental: a inclusão dos despossuídos e o tratamento dos “iguais com igualdade” e dos “desiguais com desigualdade”.

A Revolução Americana carrega a característica de ter construído uma noção de cidadania que se torna “universal e redentora e deve submeter o mundo”. Trata-se de “uma cidadania inclusiva para alguns e excludente para muitos”. Os resultados dessa concepção, o mundo experimentou-os de modo trágico durante todo o século XX e especialmente nos dias de hoje, quando o Império americano decretou o fim da multipolaridade.

A Revolução Francesa, ao estabelecer os direitos, que se pretendiam universais, da liberdade, da igualdade e da fraternidade, vai sintetizar com eles “a natureza do novo cidadão e as palavras de ordem dos que se amotinaram contra as opressões das quais há séculos padeciam.” A Declaração dos Direitos do Homem, de 26 de agosto de 1789, que estabelece em seu artigo primeiro que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, indica que “o novo homem que daí nasce é intrinsecamente um cidadão.” Leandro Konder (2003) dirá no texto “Idéias que romperam fronteiras” que o socialismo moderno não pode ser compreendido sem a Revolução Francesa. Para os socialistas, o caminho preferido era o das medidas que fortaleciam a cidadania “por meio de transformações sociais, numa política de massas.”

Segundo Singer (2003), a conquista de direitos sociais, em geral, nunca pode ser considerada definitiva, enquanto o antagonismo de classes permanecer e provocar reações dos setores mais conservadores da sociedade, que nunca se conformam com a concessão de direitos que, a seus olhos, são privilégios injustificados. Fala na crise dos direitos sociais dos dias atuais e diz, ao final, que “a luta por direitos sociais se resume hoje à luta pela retomada do crescimento, que equivale à luta contra a hegemonia neoliberal, imposta pelo capital financeiro a toda a sociedade” (SINGER, 2003, p. 260).

A luta das mulheres pela cidadania – “uma longa trajetória ainda não completada”, a batalha das nações pela autodeterminação como instrumento de afirmação dos direitos sociais, a luta dos excluídos para se tornarem cidadãos mantendo suas identidades étnico-culturais, a luta da Anistia Internacional contra as torturas e perseguições contribuindo para a construção de uma cidadania universal e o exercício instigante de combinar qualidade de vida e desenvolvimento sustentável com a cidadania são marcos na conquista dos direitos sociais.

A história da cidadania no Brasil, discute, primeiro, qual o caminho para a constituição da cidadania indígena. Uma história de massacres, de violência, de exclusão desde o início dos tempos. Há um caminho longo pela frente para assegurar que o índio seja cidadão, sem que se desconheça que muitos passos já foram dados. Trata-se, agora, de assegurar “a garantia de suas terras, a consolidação de seu crescimento demográfico, a integração social e a participação política, com autonomia cultural, e ainda o fortalecimento de suas economias” (GOMES, 2003, p. 441).

Vê-se, então, a luta dos quilombolas construindo a cidadania. Segundo Gomes (2003), a história dos quilombos pode ser entendida, para além do protesto escravo, como parte da saga dos negros pelo acesso, direito e manutenção da posse e uso da terra e a gestação de culturas originais no mundo rural. A novidade do texto de Gomes talvez esteja exatamente na proposta de incluir no debate sobre o problema agrário no Brasil a questão étnica, ainda não suficientemente tratada pelos movimentos sociais do campo.

Luca (2003) descreve e analisa as conquistas e sofrimentos dos trabalhadores brasileiros da proclamação da República aos dias de hoje:

“Quase impossível deixar de notar que, em terras brasileiras, o assim chamado neoliberalismo consegue a façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira, um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social”.

Quartim (2003) descreve sobre a “Cidadania no feminino”, em que a opressão da mulher é dissecada. Saber que a mulher brasileira só teve a possibilidade do acesso à educação formal em 1827 parece absurdo. O mundo mudou e o Brasil também, mas nem sempre para melhor quando se fala das mulheres. Trabalhar, que pode parecer um indício de libertação, pode significar também acréscimo de jornada. As mulheres brasileiras atualmente são provedoras de mais de 75% dos domicílios, sendo as principais provedoras em uma entre cada três famílias. Em 96% dos lares, é a mulher que realiza o trabalho doméstico.

Canêdo (2003) desenvolve a discussão sobre a trajetória, as limitações e o alcance do voto desde as eleições dos oficiais das Câmaras Municipais do Brasil Colônia até a Constituição de 1988, que “trouxe o direito de voto para o analfabeto e o fim de uma série de discriminações: a econômica (voto censitário), a racial (escravos), a sexual (mulheres), a cultural (analfabetos)”. E a introdução da urna eletrônica contribuiu “para que os eleitores fortalecessem a idéia da virtude do seu papel de eleger seus representantes.” E, além disso, “um maior número de eleitores se sentiu estimulado a votar, com redução dos votos nulos.”

A cidadania ambiental também é discutida, e talvez o maior mérito do texto Waldman (2003) seja mostrar que os principais problemas ambientais no Brasil e no mundo localizam-se nas cidades, o ambiente de vida por excelência da era contemporânea. Apenas doze regiões metropolitanas brasileiras congregam 33% da população do Brasil. A pobreza urbana está concentrada majoritariamente nas grandes cidades. Há uma ocupação desordenada de áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, encostas íngremes, várzeas inundáveis e áreas de proteção de mananciais –, “que constituem a única alternativa para os excluídos do mercado residencial formal”.

Naves (2003) analisa as possibilidades do terceiro setor como instrumento de construção da cidadania. Do ponto de vista conceitual, parece cometer um equívoco grave logo na segunda página de seu texto, ao considerar que a política não é mais o caminho para o exercício dos direitos. Ele próprio, à frente, dirá, citando Claus Offe, que “a diminuição do Estado pode ser um risco para a democracia”. Naves defende que a interação do terceiro setor com o Estado se dá em três níveis principais: prestação de serviços, pressão política sobre o Estado e apoio, com sugestões e exemplos alternativos de ação. E diz esperar que as ONGs cumpram um papel transformador, “propondo novas formas de tornar as políticas públicas mais eficientes e capazes de abarcar os direitos de todos os brasileiros.”

Jelin (1994) ressalta que a década de 80 foi repleta de grandes mudanças na América Latina. Do ponto de vista econômico, foi uma "década perdida" para a maioria dos países, no entanto, no campo político significou o marco institucional básico da democracia.

Essa autora ainda situa que a atenção dos observadores na América Latina concentrou-se no processo de direitos sociais até os anos 80. O processo histórico de desenvolvimento desses direitos sociais foi o ponto de convergência da expansão das políticas públicas durante os regimes populistas e pós-populistas por um lado, e de desenvolvimento dos movimentos sociais e demandas populares por outro. Observa-se que, nesse processo, as lutas sociais e as negociações tiveram aspectos contraditórios: modalidades clientelísticas de apadrinhamento público auto-reprodutor, coexistindo com demandas sociais de redistribuição do poder e de ampliação e democratização da participação, geralmente induzidas pelo desenvolvimento de atores sociais novos e mais autônomos.

No quadro da democracia liberal, para Benevides (1994), a cidadania corresponde ao conjunto das liberdades individuais, como sendo os chamados direitos civis de locomoção, pensamento e expressão, integridade física, associação, etc. O surgimento da democracia social acrescentou àqueles direitos do indivíduo os direitos trabalhistas ou direitos a prestações de natureza social reclamadas ao Estado (educação, saúde, seguridade e previdência).

Nessa ótica, conforme Chauí (1984), a cidadania define-se pelos princípios da democracia, significando ao mesmo tempo conquista e consolidação política. "Distingue-se, portanto, a cidadania passiva, aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela – da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política".

CAPÍTULO 2 PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA RURAL NO CEARÁ: O PROJETO SÃO JOSÉ E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO - ORIGENS E EVOLUÇÃO

O Projeto São José é um projeto do Governo do Estado do Ceará, desenvolvido por diversas secretarias, com o apoio do Banco Mundial, destinado a associações de pequenos produtores, visando à geração de emprego e renda no meio rural. É concebido como um dos instrumentos para a implementação de ações de desenvolvimento sustentável do Estado, com participação ativa das comunidades, visando a aumentar o acesso da população rural mais carente às atividades de geração de emprego e renda, assim como à provisão de serviços sociais básicos e de infra-estrutura como meios para redução da pobreza rural.

Entretanto suas origens remetem a programas anteriores vinculados a perspectivas do desenvolvimento regional, como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE).

2.1 Os Militares e o POLONORDESTE

Os governos Federal e Estadual, com objetivo de desenvolver ações para minimizar a pobreza rural no Nordeste e o desenvolvimento integrado em áreas selecionadas, foram envolvidos desde o início dos anos 70 com financiamento de programas especiais¹.

O POLONORDESTE foi criado pelo Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974, cujo objetivo central era promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias, transformando progressivamente a agropecuária tradicional do Nordeste em moderna economia de mercado. Inserir-se como instrumento do novo modelo de planejamento estabelecido no País a partir dos anos 70, ou seja, o planejamento por programas, em substituição ao

¹ Foram considerados programas especiais com atuação no Nordeste: o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (POLONORDESTE); o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste (PROJETO SERTANEJO); o Plano de Irrigação do Nordeste, o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO) e o Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canaviais do Nordeste (PROCANOR).

planejamento por órgãos, de acordo com o II Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil (II PND) do Governo Geisel.

A implantação desse programa implicaria a adoção de ações de crédito rural, de assistência técnica e rural, pesquisa e experimentação agrícola, fornecimento de sementes e reprodutores de matrizes melhoradas, abastecimento de insumos, serviços de mecanização, perfuração de poços, construção de açudes, implementação de sistemas rudimentares de irrigação e apoio ao cooperativismo. Busca, também, a construção de infra-estrutura, como a construção de estradas vicinais, a eletrificação rural, a construção de armazéns e serviços de educação e saúde (BURSZTYN, 1984, p.115).

O desenvolvimento e a modernização da agropecuária é considerada por Costa (1991) como a primeira fase (1974-1976) de execução do referido Programa. Para essa autora, os papéis oficiais atribuídos à agricultura a partir do Governo Geisel tiveram como base, no âmbito externo, o complexo de crises internacionais do sistema monetário e energético. No âmbito interno, presenciavam-se os primeiros sinais da crise que se tornou explícita ainda no final desse Governo, que tomou como uma das medidas para enfrentá-la o reforço às exportações do País.

A agropecuária, que tinha, em geral, bom desempenho dentre as medidas econômicas propostas,

é chamada a cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, em contribuição muito mais significativa para o crescimento do PIB e mostrando ser o Brasil capaz de realizar a sua vocação de supridor mundial de alimentos e matérias-primas agrícolas, com ou sem elaboração industrial (II PND, 1974, p. 16).

A situação socioeconômica da classe trabalhadora e demais segmentos sociais empobrecidos foi reconhecida pelo Presidente Geisel, em cujo governo foi empreendida a política dos pólos de desenvolvimento, momento em que era preciso conciliar economia de mercado e um nível de bem-estar social suportável para os segmentos sociais explorados.

Assim, segundo o planejamento governamental do período Geisel, no Nordeste rural se consolidaria em um esforço de transformação, em economia de mercado, da agricultura tradicional, principalmente da faixa “semi-árida” (1974, p. 62).

O II PDN define a quantidade de recursos para a execução do POLONORDESTE, e a determinação de áreas geográficas prioritárias, aí incluídas as serras da Ibiapaba, Baturité e Araripe no Ceará, além de caracterizar o Programa como uma análise integrada do desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, com a identificação de culturas e a indicação de sistemas de produção direcionada à reorganização agrária, à contemplação da infra-estrutura, à pesquisa e à assistência técnica, ao crédito e à comercialização.

Segundo Costa (1991), o POLONORDESTE em sua primeira fase (1974-1976) parece não ter atingido o objetivo de modernização da agricultura, ocorrendo apenas pontualmente. Os resultados dão-se prioritariamente em termos de acumulação de capital e, secundariamente, a uma quase invisível diferenciação interna no segmento camponês.

A política de uma agricultura eficaz e “promoção” dos pequenos produtores compreenderia, conforme a autora, uma segunda fase do POLONORDESTE. Até 1977, o Programa conseguiu apenas contribuir para algumas transformações nos mecanismos capitalistas, ainda assim reafirmando de forma muito pontual. Relativamente às condições de vida dos trabalhadores rurais em quase nada haviam melhorado. Ao mesmo tempo em que o Programa visava formalmente facilitar o acesso à terra, a sua implantação torna esses objetivos ainda mais difíceis de serem atingidos, pois os serviços de infra-estrutura, pesquisa agropecuária, crédito rural, assistência técnica, abastecimento de insumos que serviam basicamente para transferir tecnologia e valorizar as terras, tornavam a sua aquisição mais cara, o que leva a expulsar o público-meta do Programa para os centros urbanos.

Segundo Carvalho (1987), o Programa é rediscutido pela burocracia estatal, que atribui ao mesmo o objetivo de melhorar o padrão de vida da população rural, cujos desdobramentos seriam promover a agricultura eficaz, melhorar a renda e ampliar as oportunidades de emprego no meio rural, recaindo com grande ênfase sobre a promoção de uma agricultura eficaz.

Em 1978, ressurgiu o movimento operário, e daí até o final do Governo Figueiredo desencadeiam-se grandes movimentos e conquistas no sentido da

redemocratização do País. Nesse contexto, o POLONORDESTE incorporou em suas diretrizes “a concessão da prioridade absoluta à promoção dos pequenos produtores rurais, com ou sem posse da terra” (CHALOUT, 1980).

A salvação do modelo de desenvolvimento e a organização dos pequenos produtores, conforme a autora, compreenderia uma terceira fase do POLONORDESTE. Segundo Costa (1991), em meio à crise econômica nacional, que mais tarde levaria o País a recorrer a empréstimos emergenciais ao FMI, a exacerbação da miséria do Nordeste, as mobilizações dos camponeses; a “liberalização” controlada, já quase sem controle, e a legitimidade do regime em perigo, o Governo Figueiredo continuava visitando o Nordeste onde não perdia a oportunidade para exaltar os efeitos da revolução, ao mesmo tempo em que acenava com promessas de recursos para os chamados Programas Especiais da região.

Nesse período todos os Programas Especiais são atingidos pela crise econômica nacional, além da seca no Nordeste.

Para Costa (1991), mesmo com o considerado nível de organização dos camponeses, esses programas ainda poderiam ser considerados pelo Governo como fonte de legitimação e para isso incorporaram-se-lhes dois novos elementos: o estímulo à organização dos produtores e o planejamento participativo. Nesse momento, os programas especiais já caminhavam para o seu insucesso, permanecendo ainda em franca expansão o POLONORDESTE que, no Ceará, por exemplo, receberia grande soma de recursos, através do Banco Mundial, para o período 1980-85.

A perspectiva de nova realidade socioeconômica do País e do Estado do Ceará no início da década de 80, com redemocratização do País, colocava-se de forma mais clara para os técnicos responsáveis pela implementação do POLONORDESTE, em particular, as relações entre Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e camponeses.

As condições políticas e econômicas que o País vinha atravessando a partir do Governo Geisel, as peculiaridades socioeconômicas e políticas de cada unidade federativa do Nordeste na época e a seca (1979-1983) tiveram como consequência o desencadeamento da mobilização dos camponeses apoiados pela

Igreja Católica renovada, de modo que o Sistema de Planejamento Federal torna-se incapaz de coordenar sua centralização em todos os níveis.

O POLONORDESTE no Ceará (PDRI/Ce) teve uma primeira fase de núcleos pontuais e reproduziam os mesmos objetivos anunciados quando da concepção do Programa em 1974. A partir de 1980, o POLONORDESTE/Ceará foi ampliado, em termos de espaço geográfico, paulatinamente, alcançando, assim, todas as Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs) da época.

No Estado do Ceará, segundo Costa (1991), vários pontos contribuíram para a configuração de um quadro de técnicos bastante identificados com os anseios dos trabalhadores rurais e empenhados com o desenvolvimento do Programa, norteado pelos seguintes pontos: o jogo de forças sociais para fazer o redirecionamento do discurso oficial, a organização dos pequenos produtores, a natureza das questões colocadas aos camponeses, principalmente após a década de 70. Para tanto, construiu-se, face às condições sociopolíticas do País, um contradiscurso que se transformou na construção de proposta metodológica de apoio à organização dos trabalhadores rurais, cujos principais elementos eram: as novas formas de organização da classe trabalhadora, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que contribuíram para o surgimento de novas reflexões e transformações nas concepções das entidades de profissionais (conselhos, associações e sindicatos), profissionais com experiências diversas tais como: profissionais militantes de partidos de esquerda e de outras instâncias organizacionais que defendiam os interesses da classe trabalhadora, técnicos que defendiam o direito de participação política dos camponeses enquanto cidadão, técnicos de campo, que construíam no cotidiano do trabalho, nos Programas Especiais, uma visão crítica acerca do planejamento governamental (COSTA, 1991).

Esses técnicos empenham-se na elaboração do “contradiscurso”, fortalecidos a partir de várias questões, como a explicitação de que a questão fundiária não havia sido tocada pelo Programa e sim agravada, ao discurso da organização dos pequenos produtores, proferido por um Estado já praticamente ilegítimo e a situação financeira do Estado.

A partir de inúmeras críticas, que tinham como principal ponto de referência as condições dos camponeses e a atuação do planejamento agrícola efetivaram-se redirecionamentos de elementos do próprio POLONORDESTE/ Projeto Ceará II, tais como: o convênio DRIN - Brasil/OEA, as consultorias internacionais, o Fundo de Desenvolvimento Comunitário², os treinamentos profissionais para técnicos e camponeses e a integração institucional. Esses elementos terminaram por transformar-se em instrumentos de alargamento de espaços políticos, contribuindo para o redirecionamento do discurso do Projeto de Apoio à Organização de Pequenos Produtores. O contradiscurso era alimentado por uma teoria social, que enfoca a dinâmica da sociedade através do conflito de classes e construído através do encontro de experiências sociais e políticas entre técnicos de todos os níveis hierárquicos e camponeses (COSTA, 1991).

Com essa abertura à participação e em razão do crescimento de movimentos sociais, de diversas naturezas, as comunidades rurais começaram a ter espaços de participação nas reuniões e a questionar a sua participação nos projetos, exigindo uma nova postura do técnico. Assim, os técnicos responsáveis pelo trabalho de campo em geral e pela implementação do subcomponente Assistência Técnica e Extensão Rural do PLONORDESTE sentiram a necessidade de um trabalho mais engajado com as comunidades.

2.2 A Finalização dos Governos Militares e o Início do Projeto Nordeste

Com o fim do POLONORDESTE, teve início, em 1985, o Projeto Nordeste, durante a Nova República, em cujo discurso explicitava a redução às disparidades regionais e sociais no País. Visaria a beneficiar o pequeno produtor rural, com elevação da qualidade de vida, buscando atender dois milhões de famílias de pequenos produtores rurais num período de quinze anos³.

² Desse Fundo originou-se o Projeto Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Associativo (FADA) que se colocava como núcleo de resistência de técnicos no contexto do POLONODESTE.

³ Carvalho (1986) coloca as principais inovações deste projeto: a definição de um projeto centrado na erradicação da pobreza absoluta na região; uma inversão na ordem das linhas de intervenção modernizadora, isto é, a política agrária (reestruturação fundiária), antecedendo as políticas agrícolas; abrangência em todo Nordeste rural destas intervenções estatais e não só os pólos de desenvolvimento selecionados a partir de critérios econômicos; o público meta da ação modernizadora e conservadora do programa seria essencialmente o pequeno produtor rural; estimular a participação, mobilização e organização dos beneficiários e as formas de propriedade alternativa: comunitária ou empresas multifamiliares.

Para Carvalho (1991), os resultados de avaliações efetuadas no final da década de 70 deixaram o Banco Mundial insatisfeito e preocupado com andamento e os resultados dos Programas Especiais de Desenvolvimento que vinham sendo executados na região, com sua orientação e financiamento. Em fins de 1981, começou-se a fazer contatos com diversos Ministérios: do Planejamento, do Interior e da Agricultura e com a SUDENE, questionando as formas de intervenção no Nordeste rural e sugerindo que fosse avaliada a sua transformação, com a implementação de um único, amplo e novo programa governamental que contaria com o apoio financeiro.

A partir dos contatos iniciais realizados pelo Banco, durante o primeiro semestre de 1982, desencadeou-se todo um processo de consultas, debates e reuniões, envolvendo representantes de organismos internacionais, técnicos de órgãos públicos federais, estaduais e regionais. Como parte desse processo foi elaborado e divulgado por técnicos da SEPLAN um pequeno documento com o título “Diretrizes para o Desenvolvimento Rural no Nordeste”, de grande importância no encaminhamento das discussões e proposições que se sucederam.

Como assinala Carvalho (1991), os debates em torno da intervenção governamental no meio rural nordestino foram ampliados através da realização da reunião de trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural do Nordeste, que congregou mais de cem especialistas, com técnicos de praticamente todos os órgãos nacionais e estrangeiros envolvidos com os Programas Especiais para discutir esse tema.

Em 20 de setembro de 1982, mediante Portaria Internacional nº 158/52, foi criada uma comissão Interministerial para encaminhar a elaboração do Projeto Nordeste, composta por quatro membros: um representante da SEPLAN, do Ministério da Agricultura, do Ministério do Interior e um da SUDENE.

A erradicação da pobreza, objetivo do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, inserido no Projeto Nordeste, mediante a ampliação do emprego, da produção e da produtividade agrícolas, dos níveis de renda e da melhoria das condições de vida e bem-estar dos pequenos produtores rurais, deveria avançar para a consolidação da industrialização do Nordeste, complexos industriais

integrados, com a siderurgia, com agroindústria, com atividades de transformação geradoras de emprego, com o apoio às pequenas e médias empresas. Também deveria complementar-se com programas de saúde, educação, nutrição, saneamento básico, habitação e transportes coletivos (CARVALHO, 1991).

Para essa autora, o Projeto Nordeste não avançou. A proposta globalizante inicial do Projeto perdeu-se completamente. Até a preparação de programas rurais de educação, saúde, nutrição, industrialização e saneamento, previstos pelo documento de concepção básica do Projeto, não se concretizou, reduzindo-se à elaboração do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

Esse Programa, apesar de ter sido elaborado de maneira tecnocrática e fechada, sem qualquer participação social, e de sua aprovação não ter passado pelo Congresso Nacional, concedia grande destaque à meta da participação, como estratégia de integração e de resgate dos direitos das populações rurais e também como uma resposta às críticas sobre o autoritarismo dos Programas que antecederam.

Na última fase do PAPP, concebeu-se o Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR). Tinha suas ações baseadas no Fundo de Apoio Comunitário (FAC) e possuía três linhas de ação: mobilização e organização do produtor, apoio a empreendimentos geradores de emprego e a implantação de equipamentos públicos comunitários.

Os recursos do PAPP eram oriundos do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e de recursos externos, quase exclusivamente do BIRD.

2.3 Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) no Ceará, as Estratégias de Apoio aos Pequenos Produtores Rurais e sua Transformação em Projeto São José

Em 1985, inicia-se no Estado do Ceará a implementação do PAPP, com horizonte de execução em quinze anos. Pretendia atender seiscentas mil famílias de pequenos produtores rurais, valendo-se de um conjunto de ações integradas, cujos objetivos eram desencadear o processo de erradicação da pobreza absoluta,

reduzir os índices de desemprego e garantir a satisfação das necessidades básicas, promovendo uma melhoria na distribuição da renda e nas condições de vida e bem-estar da população de pequenos produtores rurais do Estado.

Em 1986, apoiado por uma coligação de forças, inclusive de esquerda, tendo à frente um grupo de jovens empresários ligados ao Centro Industrial do Ceará (CIC), é eleito governador o empresário Tasso Jereissati. Finda o ciclo dos coronéis (Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra), inaugurando-se um novo ciclo de poder, cuja pretensão seria inserir o Ceará na modernidade política, econômica e social (GONDIM, 1998).

O modelo de gestão da administração pública iniciado por Tasso Jereissati em 1987 caracterizava-se como uma proposta de modernização política com vista a configurar um novo paradigma nas relações entre Estado e sociedade civil.

No período, o enfraquecimento da economia rural era visível e a reversão dos problemas do meio rural exigia intervenção direta do Estado para gerar condições de aumento da capacidade do setor agrícola, mediante mobilização de recursos financeiros próprios ou de fontes externas destinados a financiar grandes programas de cunho econômico e social. Com o novo Governo seria criada forte base econômica. A renda da população pobre seria elevada e haveria diminuição das desigualdades entre os demais estratos, propiciando o acesso à terra aos produtores sem terra, dando-lhes condições para produzir, elevar a produtividade e se apropriar da renda gerada, com a conseqüente redução do êxodo (CEARÁ, 1987).

O Plano de Governo relativo a esse período destaca o cenário encontrado na zona rural: injustas relações sociais de trabalho, decorrentes da estrutura concentrada de renda e dos meios de produção, sobretudo da terra, com seus proprietários favorecidos pelas políticas públicas (inversões e crédito) de incentivo e proteção do Governo, fluxo migratório para outras regiões e cidades, principalmente Fortaleza, e, em menores proporções, para algumas cidades de porte médio, contribuindo para o congestionamento desses centros, gerando processo de favelização e a maioria dos problemas urbanos existentes em virtude do limitado alcance das políticas (violência, desemprego etc.) (CEARÁ, 1987).

Novas posturas políticas no Estado foram evidenciadas por parte do Governo em seus primeiros meses, como o reconhecimento do setor popular organizado, criação e institucionalização de canais de comunicação entre o Estado e os movimentos sociais e a incorporação de reivindicações básicas do movimento popular organizado. Tal reconhecimento partia, especialmente, da imersão do PC do B e segmentos organizados da sociedade civil que apoiavam o referido Governo, mas depois foram tratados pelas correlações de forças.

O Projeto Nordeste, criado como estratégia de desenvolvimento rural e para conter os efeitos da seca na região, previa a implementação contínua em quinze anos com o objetivo de erradicação da pobreza rural. Seus recursos foram oriundos dos Governos Federal e Estaduais, e Banco Mundial, para ser desenvolvido por meio de seis programas articulados entre si: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, Programa de Irrigação Pública e Privada, Programa de Apoio às Pequenas e Microempresas no Interior, Programa de Educação Básica e Profissional no Meio Rural, Programa de Ações Básicas de Saúde no Meio Rural e Programa de Saneamento Básico no Meio Rural, sendo o mais importante o primeiro acima citado.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado no Ceará permitiu a camuflagem dos interesses antagônicos das diferentes classes sociais no processo de desenvolvimento capitalista e, conforme Gondim (1998), não se diferenciou do padrão brasileiro, nem se distinguia do tipo de crescimento perseguido por governos neopatrimonialistas, no que diz respeito à justiça social e ao bem-estar coletivo. Nesse caso, identifica-se uma utilização mais eficiente do fundo público, decorrente da atuação direta de empresários na formulação e implementação das políticas públicas. Porém, por ser um modelo capitalista e por implementar-se em um contexto de desmobilização política dos trabalhadores e dos movimentos sociais, não perdeu seu caráter excludente.

O PAPP previa, no Ceará, segundo o Plano de Mudanças do Estado (1987-1991), diversas estratégias, destacando ações relacionadas a recursos hídricos, ao acesso à tecnologia via pesquisa adequada e assistência técnica, ao capital via crédito de custeio e investimento, aos mercados via comercialização/abastecimento e organização e desenvolvimento comunitário.

Além dessas ações, eram previstas outras para zona rural com vistas à geração de empregos, tais como: política agrícola para a produção de alimentos e de matérias-primas para as indústrias, incentivo às atividades econômicas que maximizem o aproveitamento dos recursos materiais e humanos locais, adoção de políticas fiscais que direcionem a produção para o atendimento do mercado interno e direcionamento dos recursos financeiros, linhas de crédito e capacidade de compra do Estado para criação ou consolidação de micro, pequenas e médias empresas nas áreas de indústria, comércio, serviços e artesanato (ARAÚJO, 2003).

Essas ações vincular-se-iam a uma análise integrada dos problemas do setor primário (terra, água, crédito, tecnologia e insumos), compreendidas como determinantes da formação e consolidação da agricultura de mercado. Acrescenta-se que, em 1987, a pequena produção respondia pelo maior volume gerado de bens e serviços.

Outra questão enfatizada no Plano de Governo anteriormente citado era a estrutura de recursos naturais encontrada, a vulnerabilidade normal do Estado, em virtude da inserção de 92% (Plano de Mudanças do Estado 1987-1991) do seu território no Semi-Árido, aliada às práticas históricas de atividades agropecuárias incompatíveis com os recursos existentes (solo, água, fauna e flora) que, realizadas de forma rudimentar e predatória (desmatamento, queimadas e cultivos em solos rasos e declivosos), levaram à sua degradação, algumas vezes irreversível.

No tocante à estrutura hídrica, o referido Plano reconhecia que os problemas do Ceará não decorriam da quantidade das precipitações pluviométricas, e sim da distribuição irregular dessas ao longo do tempo e espaço, da natureza impermeável dos solos cristalinos predominantes e da alta insolação (a evapotranspiração chega a mais de 2000 mm/ano em algumas áreas). Assim sendo, a política estadual de recursos hídricos visou, primordialmente, à valorização de água, a partir da planificação e compatibilização do potencial e disponibilidade hídrica com as necessidades da atualidade e futuras. Nesse sentido, um programa de irrigação é proposto para reforçar as ações de reforma agrária. Seu objetivo era a elevação dos resultados socioeconômicos, dando prioridade ao consumo e ao abastecimento humano e animal entre as ações estabelecidas na Política de Recursos Hídricos. Por sua vez, as atividades do

Programa de Irrigação deveriam ser destinadas, preferencialmente, à produção de alimentos básicos para a população (CEARÁ, 1987).

Quanto à duração do PAPP, segundo Araújo (2003), foi reduzida para dez anos conforme negociações com o Banco Mundial. Durante a permanência do Programa, a equipe técnica da SUDENE e do Banco Mundial absorveu a experiência vivenciada com o componente APCR do Projeto Ceará, o que permitiu a introdução de nova modalidade de planejamento, surgindo, assim, a Programação por Projeto, com ênfase na modernização da pequena produção, visando à geração de excedentes comercializáveis e à auto-sustentação dos empreendimentos. Essa maneira de planejar tinha como base a participação direta do “público-meta”, o qual indicava o que lhe era mais prioritário como meio de produção. As áreas eram escolhidas mediante critérios definidos inicialmente. Prevalciam entre eles o potencial de irrigação, a disponibilidade de terras, a experiência em trabalhos comunitários etc.

O acesso ao Programa dava-se a partir de entidades legalmente formalizadas, podendo ou não ser da própria comunidade, cujas funções eram garantir o funcionamento e manutenção dos empreendimentos e o envolvimento das comunidades, tanto como beneficiárias diretas como na tomada de decisões. Com esse método de planejamento e atendimento foram implantados projetos em Aratuba, Canindé, Capistrano, Piquet Carneiro, Quixadá e Senador Pompeu.

Segundo Araújo (2003), os resultados alcançados pelo PAPP serviram de base para nova concepção da estratégia de desenvolvimento rural no Estado, partindo-se para a programação por meio de subprojetos. Essa programação permitia implantar vários empreendimentos e consolidar as entidades gestoras. Aproximadamente quinze municípios integraram esses subprojetos, sobressaindo Iguatu e Quixelô. Mesmo com as alterações verificadas nas formas de planejamento, avaliações sucessivas se procederam no sentido de aferir principalmente os benefícios alcançados pelo “público-meta”. Uma dessas avaliações identificou que um percentual bastante significativo de recursos era destinado a equipamentos produtivos e de infra-estrutura em detrimento dos voltados para os sociais.

Em 1993, o PAPP é novamente alterado na estratégia. Experiências ocorridas no México – Projeto Solidariedade, financiado pelo Banco Mundial com as mesmas finalidades, facultaram serem essas aqui implantadas. Basicamente, tais alterações não constituíam inovação para o Estado do Ceará, segundo técnicos da Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN) que atuaram no Programa anteriormente, haja vista serem elas reprodução do APCR. As alterações eram na maneira do atendimento, ou seja, passaram a ser elegíveis projetos, tanto da área produtiva como da área de infra-estrutura e da social.

O Programa mais uma vez foi alterado, em 1995, segundo a forma de atuação no âmbito municipal. Para Araújo (2003), em alguns municípios os projetos eram atendidos sob a forma de Programa de Apoio Comunitário (PAC) e em outros pelo Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC). Enquanto no PAC os projetos eram priorizados e elaborados pelas próprias comunidades, no FUMAC as propostas eram analisadas e aprovadas por uma comissão comunitária (constituída por 20% do poder público municipal e 80% por representantes do “público-meta” para em seguida serem elaborados.

Conforme Araújo (2003), esse redirecionamento marcou o início do Projeto São José. Essa nova fase, iniciada em junho de 1995, trouxe algumas mudanças em relação ao acesso das comunidades ao Projeto. No novo processo de liberações (iniciado com o PAPP - Reformulado), mesmo as comunidades sem representações legais podiam receber recursos via entidade formalizada legalmente, chamada de entidade madrinha, ou guarda-chuva, cabendo a essa a responsabilidade legal pelo patrimônio recebido, com o compromisso tácito de repasse desses bens, tão logo houvesse a legalização da entidade fundada pela comunidade solicitante.

Tal processo teria ocasionado problemas. Algumas entidades, segundo a autora, negavam-se a devolver o patrimônio dessas comunidades por ocasião de sua legalização. Nesse caso, foi necessária a interveniência da Unidade de Coordenação Técnica do Projeto, que introduziu um Termo de Repasse por meio do qual a Diretoria de Acompanhamento e/ou as Coordenadorias Regionais efetivavam os devidos contatos. Isso nem sempre acontecia de forma pacífica, recorrendo-se, em alguns casos, à ação da Justiça para o resgate desse patrimônio

aos solicitantes. O município de Morada Nova, por exemplo, foi palco de algumas dessas investidas (ARAÚJO, 2003, p. 79).

Os subprojetos passaram a ser elaborados pelas Secretarias Estaduais, de acordo com sua especificidade. Mesmo recebendo o aval ou ditas como fruto das iniciativas dos próprios usuários, mediante suas entidades representativas, segundo a autora, essas propostas foram direcionadas para financiamentos de infra-estrutura, prioritariamente subprojetos de eletrificação rural. Esse redirecionamento de prioridade foi a forma encontrada pelo Governo para dotar as comunidades rurais de energia elétrica domiciliar, que atendia a dois propósitos: primeiro, resgatar o baixo desempenho do PAPP e, segundo, melhorar, em curto prazo, alguns indicadores sociais, já que a eletrificação era um fator impactante.

O PAPP foi encerrado em dezembro de 1995. Atendeu 2.752 comunidades, com 2.752 subprojetos em 58 municípios do Estado, atingindo 147.823 famílias nas diversas linhas de atuação, com o custo de US\$ 57,14 milhões.

Desse total, 1.282 destinaram-se à eletrificação rural. Beneficiaram-se 41.960 unidades de consumo, numa extensão de 3.463 km, que utilizou 39.321 postes e consumiu potência de 41.857 kva (SEINFRA, 2002). Deve-se ressaltar, entretanto, não ter sido a infra-estrutura produtiva privilegiada nesses financiamentos, pois basicamente a totalidade das liberações foi para eletrificar domicílios rurais (ARAÚJO, 2003, p. 80).

O Projeto muda de denominação durante o terceiro governo do chamado “ciclo das mudanças”, correspondendo ao segundo mandato de Tasso Jereissati. Ao assumir mais um mandato em janeiro de 1995, o fez sob o impacto da ECO-92, em que as questões ambientais surgiam como parte do cotidiano. Essas, segundo Leff (2001, p. 130), “emergiam como problemática social de desenvolvimento e propunham a necessidade de normalizar um conjunto de processos de produção e consumo que, sujeitos à racionalidade econômica e à lógica de mercado, degradam o ambiente e a qualidade de vida”. Nesse cenário, encontrava-se em discussão e elaboração a Agenda 21 brasileira que continha as premissas básicas da ECO-92.

Alguns Estados adotariam essa agenda. Entre eles, estava o Ceará, cujo Plano de Governo denominava-se Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995–

1998). O pano de fundo era o desenvolvimento sustentável, cujo embasamento aceito internacionalmente previa a capacidade das atuais gerações de satisfazer as suas necessidades sem comprometer o atendimento das futuras (CMMAD,1991).

A idéia de desenvolvimento sustentável exposta no Plano, de acordo com Barreira (2002), é carente de saídas duradouras, uma vez que as transformações operadas no âmbito da política cearense parecem descoladas de um patamar anterior de desenvolvimento social e econômico capaz de lhe servir de suporte.

Até então o Estado continuava com baixos indicadores sociais e ocupando um dos últimos lugares no Brasil na escala de desenvolvimento. A promessa construída quando do primeiro “Governo das Mudanças” em 1987, de alteração do quadro social, ainda não fora cumprida e a verdadeira reforma não se concretizara. As transformações da administração pública restringiram-se à adoção de mecanismos para garantir a eficiência financeira, aliados a arranjos na estrutura formal e a uma política de pessoal moralizadora, porém autoritária e pouco inovadora (GONDIM, 2000).

A redução das desigualdades e da pobreza reclamava ação enérgica. As condições climáticas eram um desafio, a zona rural detinha um contingente de pobres e miseráveis, portanto, exigia políticas específicas mais contundentes. Assim, esse Plano elegera como meta prioritária o crescimento econômico como instrumento de redistribuição de renda, geração de empregos e conseqüente melhoria da qualidade de vida da população.

Para o combate à pobreza rural, o Plano propôs um programa que objetivava apoiar a interiorização do desenvolvimento nas áreas consideradas como mais carentes do Estado, com participação ativa das comunidades e maior acesso das populações interioranas mais pobres às atividades de geração de emprego e renda. Também previa essa população carente de serviços sociais básicos e de infraestrutura como meios para redução da pobreza rural. Os recursos financeiros eram oriundos de financiamentos externos e estavam embasados “nas lições da estratégia bem-sucedida do PAPP - Reformulado” (CEARÁ, 1995, p. 71).

Segundo Araújo (2003), mudou apenas o nome para Projeto São José. Não havia, porém, diferenciação. O PSJ anunciado era o PAPP, com a introdução

de algumas alterações na metodologia, visava ao aprimoramento do desempenho das suas ações e conseqüente beneficiamento de um número maior de famílias em menor espaço de tempo. Com o término do PAPP, em dezembro de 1995, nasceu o Programa de Combate à Pobreza Rural, surgido de negociação direta com o Banco Mundial para continuidade das ações.

Os relatórios de avaliação do Projeto São José, oriundos da Secretaria de Desenvolvimento Rural e do Banco Mundial, reconhecem esse Projeto como uma seqüência do PAPP - Reformulado.

Ao continuar com o “Governo das Mudanças”, nessa quarta gestão, Tasso Jereissati assume seu terceiro mandato. Nele, em 1999, é apresentado seu III Plano de Governo: “Consolidando o Novo Ceará: Plano de Desenvolvimento Sustentável” (1999-2002). Os fundamentos são os mesmos do plano anterior, tais como: transformação do perfil socioeconômico do Estado, redução da pobreza rural e da inserção do Estado numa economia globalizada respeitando os princípios básicos da sustentabilidade (ambiental, social, política e econômica), visão de longo prazo, participação e parceria, descentralização, e qualidade dos serviços públicos.

No referido documento, o Governo não só reconhece que o crescimento econômico não garante a redução das desigualdades sociais nem da pobreza em níveis aceitáveis, como também reforça que o convívio com o semi-árido e a redução da pobreza rural exigem a transferência gradativa de maior contingente de pobres das atividades agrícolas tradicionais para a pequena lavoura irrigada e negócios não-agrícolas.

Para tanto, acena com a combinação de diversos programas de ação fundiária: Reforma Agrária Solidária, Assentamento, Reassentamento e Regularização Fundiária e a adoção de ações compensatórias e distributivas realizadas com os recursos do Projeto São José, PRONAF⁴ e PRORENDA Rural⁵.

⁴ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Programa de apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda (SEAGRI, 2006)

⁵ Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para a População de Baixa Renda (PRORENDA), cujo objetivo é apoiar instituições governamentais, não-governamentais e associações na aplicação e difusão de métodos participativos capazes de desencadear processos de desenvolvimento local sustentável (SDLR, 2006).

Em 1995, é implementado no Estado do Ceará o Projeto São José. Como já foi dito anteriormente, o referido Projeto é a continuação, sob o redirecionamento do PAPP, considerando a avaliação positiva do Programa está redesenhado a partir das experiências vivenciadas com envolvimento direto das pequenas comunidades rurais na identificação, preparação, implementação e operacionalização de subprojetos, denominados projetos comunitários de investimentos produtivos, de infra-estrutura e sociais. Realizada conjuntamente pelo Governo Brasileiro e o Banco Mundial, que enfatizava a introdução de “modelo efetivo para alívio à pobreza rural no Nordeste”, ressaltam-se as experiências técnicas já acumuladas e o nível de organização dos pequenos produtores rurais, que adquiriram, através de experiências construídas nas lutas pela terra e na organização sindical, uma politização mais ampla.

Em razão das reformas administrativas no Estado do Ceará, a Coordenação Técnica do Projeto, que até dezembro de 1997 era vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), passou, a partir daí, para a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), ficando sob a coordenação dessa secretaria até dezembro de 2002. Atualmente, o Projeto está situado na coordenação e execução da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), que tem a competência de priorizar e selecionar os subprojetos, liberar recursos, monitorar, supervisionar e avaliar ações contratadas.

Os objetivos do Programa seriam melhorar as condições de vida da população mais carente da área rural do Estado, descentralizar o processo de tomada de decisão, melhorar mecanismos para intensificar o atendimento aos segmentos mais pobres do meio rural (pessoas com renda *per capita* menor que $\frac{1}{2}$ salário mínimo), fornecer apoio financeiro não reembolsável (exceto para projetos produtivos com orientação para o mercado, isto é, produzem produtos para a comercialização) às comunidades rurais e estimular a participação dos municípios e comunidades beneficiárias por meio da mobilização de recursos próprios para aplicação nos subprojetos (SDLR, 2002).

Segundo o relatório da Coordenadoria de Projetos Espaciais, o Projeto em discussão seria o principal instrumento de fortalecimento do semi-árido do Estado ao investir em infra-estrutura básica de apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à melhoria das condições de vida, criando oportunidade de emprego e renda.

O Projeto tem como “público-alvo” os grupos⁶ tidos como os mais carentes, organizados por interesses comuns e representados por suas entidades associativas, que tenham ação local e em agrupamentos humanos até 7.500 habitantes.

Inicialmente, era previsto atendimento a 176 municípios do Estado, atualmente denominado Projeto São José II, com atuação em 177 dos 184 municípios do Ceará. Relativamente à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), foram excluídos sete municípios. Os de Caucaia e de Maranguape permanecem por possuírem áreas de assentamentos rurais e restrições hídricas. Com base nas “referências bem-sucedidas” do Projeto, foram criados programas no plano federal, tais como Cédula da Terra, Banco da Terra e Luz no Campo (SDLR, 2002).

Os critérios para aprovação dos projetos levam em consideração os seguintes aspectos: a comunidade nunca ter sido assistida, ter executado com êxito outros projetos, o número de beneficiários, o número de empregos gerados e a renda que resultará da implantação daquele projeto. Os subprojetos devem apresentar orçamento inferior a R\$ 115.000,00 (cento e quinze mil reais), incluindo a participação da comunidade⁷.

⁶ Grupos de pequenos produtores rurais, pescadores, artesãos, donas de casa, jovens, todos podem participar, desde que estejam unidos em torno de um objetivo comum (SDLR, 2004).

⁷ Para a implementação das ações do Projeto São José II, o governo do Estado, através da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), conta, de forma integrada, com a parceria de dez secretarias de Estado co-participantes (SEAGRI, SRH, SEINFRA, SECITECE, SDE, SETE, SAS, SECULT, SESA E SEDUC) e suas entidades descentralizadas, destacando-se a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERCE), Superintendência de Obras Hídricas (SOHIDRA), Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDACE), Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC) e Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), conta também com a parceria do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará (SEBRAE/CE) e da Companhia Energética do Ceará (COELCE). Importante participação é reservada também aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs) que, além de aprovarem as propostas de financiamento, fazem o acompanhamento da implantação e operacionalização dos investimentos. Vale ressaltar que dos 177 municípios da área de abrangência do Projeto São José, existem CMDs em 151. Dependendo do tipo de projeto, a elaboração fica a cargo de um órgão Estadual do Projeto São José, ou de um profissional liberal selecionado pela associação interessada. O projeto funciona em duas linhas diferentes. Na primeira, através do Programa de Apoio Comunitário (PAC), as comunidades consultam diretamente os técnicos da Secretaria SDLR sem passar pelos Conselhos, evitando dessa forma qualquer processo de discriminação política. Na segunda, por intermédio do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC), as comunidades encaminham os projetos aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), onde a comunidade está representada. Depois de concluído e aprovado pelo CMDs e pela Secretaria de Estado, é encaminhado à Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR) para aprovação final. A liberação dos recursos é feita pela SDLR, através de convênio firmado com Entidades representativas beneficiárias. A comunidade participa de todas as etapas desde a identificação até a avaliação do projeto (SDLR, 2004).

Durante o período de implantação do Projeto, conforme relatório da SEPLAN/CE, estiveram presentes dificuldades gerenciais, técnicas e estruturais. Quanto às gerenciais, referem-se à adequação às diretrizes do PCPR, à conclusão das ações remanescentes do contrato anterior (PAPP-2763-BR), à adaptação do componente Ação Fundiária no âmbito do programa, à amplitude da área de abrangência do Projeto, à articulação com os órgãos co-participantes e suas vinculadas, ao período de adaptação em face da mudança da Unidade Técnica (SEPLAN, SDR), à reestruturação da EMATERCE, que passou, em 1998, dos 164 escritórios no Estado para 82 escritórios, ao número limitado de firmas credenciadas perante a SOHIDRA para implantação de sistemas de abastecimento d'água, aos processos individualizados na confecção de empenhos, retardando o desembolso de recursos financeiros, à morosidade na prestação de contas dos subprojetos e baixa capacidade gestora dos usuários e usuárias do Projeto, ao atraso na liberação dos recursos e à instabilidade na disponibilidade de recursos para despesas operacionais da UT do projeto na SDR, principalmente no que se refere a viagens de supervisão e do material de expediente (SDR, 1998).

Quanto às questões técnicas evidenciadas no mesmo relatório estão o baixo nível de conhecimento sobre o projeto, a insuficiente estrutura de acompanhamento, a experiência embrionária de atividades conjuntas SDR/EMATERCE/IDACE na elaboração de planos de desenvolvimento dos imóveis, os problemas com fornecedores, o equipamento inadequado, garantias, assistência técnica ou capacitação insuficiente para manejo de equipamentos, as dificuldades em compilar as informações do acompanhamento realizado pela UT, órgãos estaduais co-participantes, suas vinculadas e CMDS.

E, por último, as estruturais, como a dependência de outros órgãos (DAF, SEPLAN, SEFAZ) no fluxo de liberação de recursos, provocando atraso nas liberações, a inexistência de linha de crédito especial de custeio aos imóveis adquiridos pela Reforma Agrária Solidária, a vulnerabilidade dos subprojetos produtivos, principalmente devido às condições de comercialização, matéria-prima, crédito e gestão, a diversidade no nível de organização das associações comunitárias, pois a maioria tinha organização embrionária e seus participantes apresentavam limitada consciência coletiva, o número insuficiente de subprojetos para atendimento pelo Projeto em razão do baixo capital social existente nas

comunidades, a integração limitada com outras políticas governamentais de combate à pobreza e a correlação entre os indicadores de pobreza e a organização social.

Os sucessivos períodos de estiagens (1997, 1998) e a adoção de algumas medidas emergenciais que teriam comprometido o Tesouro Estadual justificaram solicitação ao Banco Mundial da necessidade de reformulação do PCPR – Projeto São José, com redução de suas contrapartidas.

No Projeto original (US\$ 116,66), o empréstimo do Banco Mundial representava 59% (US\$ 70 milhões) e a contrapartida do Estado 41% (US\$ 46,66 milhões) dos recursos totais, valores esses divididos entre o Tesouro do Estado e os clientes do Projeto. Dada a defasagem na implantação das metas, verificada nos anos de 1996 e 1997, o Banco concordou com a reformulação, condicionando-a a aceleração do Programa para recuperação das citadas metas. Desse modo, manteve-se o empréstimo (US\$ 70 milhões), que deixou de representar 59% e passou para 75%, com redução das contrapartidas para 25%, sendo 15% do Tesouro Estadual e 10% dos usuários e usuárias (SDR, 1998).

Por sugestão do Banco Mundial, alguns estudos e avaliações foram contratados, entre eles, um diagnóstico e avaliação dos 44 imóveis adquiridos em 1997 pelo PSJ. Esse trabalho objetivou a construção de subsídios para a proposta de reforma agrária via mercado (compra de terra), uma vez que o Estado percebia nesse instrumento uma forma de promoção do seu desenvolvimento socioeconômico (SDR, 1998).

A pesquisa envolveu diversos aspectos. Realizada nos municípios de Acaraú, Canindé, Baturité, Quixadá e Lavras da Mangabeira, as conclusões, segundo Araújo (2003), mostraram a predominância de duas situações diferenciadas com os sistemas de produção: os projetos situados nos municípios do Litoral apresentam potencial produtivo e rápida recuperação da fertilidade do solo, enquanto os projetos situados no sertão apresentam dificuldades quanto à sustentação das ações implementadas, impedindo a recuperação da fertilidade natural dos solos. Ademais, o extrativismo predatório da madeira, com graves conseqüências para a caatinga, é praticado no período seco, como meio de sobrevivência da população. O relatório da SDR é omissivo quanto à situação encontrada no município da serra (Baturité).

Segundo a mesma autora, não se identificou preocupação com o meio ambiente no tocante aos impactos gerados por esses assentamentos. As sugestões prendem-se mais a questões de crédito, à elaboração de projetos, ao sistema de amortização e carência, ao credenciamento de instituições para assistência técnica (porém não especifica o tipo).

Conforme relatório do Projeto, as comunidades rurais poderão solicitar recursos para investimento em eletrificação rural, sistemas comunitários de abastecimento de água, habitação rural em áreas de assentamento, mecanização agrícola e projetos produtivos. Quanto à origem dos recursos, o Governo do Estado participa com 90%, dos quais 17,5% do Tesouro do Estado e 72,5% de empréstimo junto ao Banco Mundial. A comunidade participa com 10% do custo do Projeto e, geralmente, essa contrapartida é cobrada à comunidade em forma de prestação de serviços, sob regime de mutirão, no caso dos projetos de eletrificação rural e abastecimento de água, e na forma de construção de garagem ou abrigos para as máquinas, no caso do projeto de mecanização agrícola (SDR, 2000).

Segundo informações oficiais, o Projeto São José somou nos últimos anos importantes resultados quantitativos e qualitativos, notadamente, no que se refere à ativa participação do seu público-alvo no planejamento e implementação dos subprojetos selecionados em suas comunidades. Assim, desde o início do Projeto no período de 1995 a 2001, no âmbito do Projeto São José I, foram aplicados R\$ 211,50 milhões, permitindo o acesso das populações mais pobres a atividades produtivas, assim como aos benefícios da infra-estrutura básica (eletrificação e abastecimento d'água). Nesse período, teriam sido liberados recursos referentes a 5.809 subprojetos, atendendo 5.032 comunidades (sem repetição), localizadas em 177 municípios, beneficiando diretamente 335.334 famílias rurais, atingindo 68% do total da população rural do Estado (SDR/PSJ, 2001),

No período de 2002 a 2004, com a denominação de Projeto São José II, esse teria liberado 757 subprojetos, beneficiando 60.493 famílias residentes em 151 diferentes municípios (SDLR, 2005).

Nessa fase, o Programa está inserido no Plano de Governo "Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social" 2003/2006 no item denominado Eixo

3 – Ceará Integração que objetivaria a promoção do desenvolvimento local e regional, os quais se dariam por meio do alinhamento das políticas e da integração de programas, apoiando-se na força da articulação e da legitimação conferida pela participação. Nesse Eixo, o PSJ insere-se no Objetivo Estratégico 2 que, segundo o referido Plano, seria promover o potencial endógeno para a autonomia local, cujo fundamento é o desenvolvimento que articula a dinamização da economia com o capital humano, o social, o empresarial e o natural, reforçando os mecanismos de solidariedade, de confiança e de reciprocidade, apoiando-se nas quatro dimensões do desenvolvimento sustentável-econômico, social, político e ambiental – e nos princípios da cooperação e da solidariedade (Plano de Governo, 2003/2006).

Segundo a equipe técnica do Projeto, o benefício mais importante do projeto São José II é a forte contribuição na formação do capital social⁸ ao nível local da comunidade. Representaria um instrumento para fortalecer na prática a capacidade da comunidade organizar-se para resolver seus problemas, exercendo o processo de cidadania.

O Projeto São José se distinguiria dos demais programas em razão de prever a “participação das comunidades na identificação, planejamento, execução, fiscalização e controle dos subprojetos liberados (físico-financeiro) com vistas ao aperfeiçoamento e fortalecimento do processo de organização e descentralização no plano local e municipal” (SDLR, 2004).

Os investimentos do Projeto seriam realizados a partir de escolhas da própria comunidade, ao eleger suas prioridades, estabelecer os maiores problemas que deseja ver solucionados, participar da elaboração do projeto técnico e acompanhar a sua execução. Assim, as comunidades seriam prestigiadas ao serem consultadas e ouvidas, podendo decidir sobre os projetos que consideram ser os mais urgentes (SDLR, 2004).

⁸ Capital social refere-se a características da organização social, tais como confiança, normas e redes que podem aumentar a eficácia de uma sociedade facilitando ações coordenadas, segundo Putnam (1995, p. 4).

DESEMPENHO OPERACIONAL (FÍSICO E FINANCEIRO)

Conforme dados oficiais (SDLR, 2005), no período 1995-2005 foram financiados 7.271 subprojetos comunitários, não reembolsáveis, sendo 31.994 de abastecimento de água, 3.133 de eletrificação, 762 subprojetos de mecanização agrícola e 1.382 de outros tipos de subprojetos. Essas ações beneficiaram 466.276 famílias carentes do meio rural. Foram investidos recursos da ordem de R\$ 336 milhões, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 Desempenho Físico do Projeto São José por Linha de Ação – Ceará-1995-2005

REFERÊNCIA	PROJ. (nº)	MUNIC. (nº)	FAM. BENEFC.	VALOR DO SUBP. (R\$)	VALOR LIBERADO (R\$)
Abastecimento d'água	1.994	168	145.703	13.698.744,76	117.438.546,80
Eletrificação rural	3.133	173	179.007	110.608.840,11	97.673.889,32
Mecanização agrícola	762	144	42.637	45.783.051,08	40.328.683,27
Outros	1.382	163	92.929	49.228.059,00	42.448.483,89
Total	7.271	177	466.276	336.318.694,94	297.889.603,29

Fonte: Relatório de Avaliação da SCLR – 2005

De acordo com a tabela 1, os subprojetos de eletrificação rural representam 43,1%, ou seja, quase 50% dos projetos executados no período, os de abastecimento de água 28,4%, os de mecanização agrícola 10,5% e os outros 19%.

No período de 2003-2005 foram financiados 1.110 subprojetos, sendo 703 de abastecimento de água (63,3%), 186 de eletrificação rural (16,9%) e 219 de mecanização agrícola (19,8%), beneficiando 70.148 famílias. Comparando os dados, observa-se um maior investimento, sendo mais de 50% para o subprojeto de abastecimento de água para o referido período (SDLR, 2005).

De acordo com o relatório (SDLR, 2005), o sistema de abastecimento d'água nos domicílios cearenses apresentou taxas de crescimento consideradas altas, passando de 42% em 2001, para 54% em 1997, e para 63% em 2002. Cerca de 32% da população rural do Estado foi atendida pelo Projeto entre 1995 a 2005.

Em termos de energia elétrica, a porcentagem de domicílios com esse benefício, evoluiu de 25%, em 1995, para 63%, em 2000, e para 79%, em 2003, conforme a mesma fonte.

Não obstante a importância desses subprojetos, principalmente tratando-se de Estado com mais de 90% de sua área inserida no semi-árido brasileiro, as limitações, em geral, determinam o grau de desenvolvimento. Apesar dessa importância, tais ações não foram suficientes para mudança do perfil socioeconômico dos municípios, de modo que ainda são utilizados “carros-pipas” nos períodos de seca.

A constatação é feita com base na comparação do Índice de Desenvolvimento Municipal, divulgado pelo IPLANCE (2000) e IPECE (2002), pelo qual se verificou que, no geral, a situação dos municípios não melhorou.

Tabela 2 - Média, Número de Municípios e População, segundo as Classes do Índice de Desenvolvimento Municipal – Ceará - 2000 - 2002

CLASSES	IDM		MÉDIA		MUNICÍPIOS (nº)		POPULAÇÃO		MUNICÍPIOS (%)	
	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002
IDM GLOBAL	4,51 a 79,25	7,27 a 81,35	26,19	26,58	184	184	7.430.661	7.654.540	100,00	100,00
1	63,10 a 79,25	56,24 a 81,35	69,22	65,90	3	4	2.476.410	2.599.272	1,6	2,2
2	36,63 a 52,53	35,82 a 50,85	44,05	41,18	20	21	1.328.320	1.427.615	10,9	11,4
3	23,64 a 35,93	24,02 a 34,40	29,02	28,25	74	76	2.060.634	1.997.101	40,22	41,3
4	4,51 a 23,46	7,27 a 23,82	18,20	19,46	87	83	1.565.297	1.630.552	47,28	45,1

Fonte: IPLANCE – IDM, 2002, IPECE – IDM, 2004.

Conforme a tabela 2, os dados divulgados em 2002 revelaram uma elevação em relação ao ano de 2000, pois, em 2000, o menor índice foi 4,51, elevando, em 2002, para 7,27, enquanto o maior, 79,25, elevou para 81,35, em 2002. O IDM está dividido em quatro classes, sendo a Classe 1 a melhor, e a Classe 4 a pior classificada.

Ao analisar-se o comportamento dos municípios segundo a distribuição do IDM, pode-se fazer os seguintes comentários:

Na Classe 1, em 2002, encontram-se quatro municípios (Fortaleza, Eusébio, Maracanaú e Sobral) com índice médio igual a 65,90; no ano de 2000 eram três municípios nessa classe. Nesses municípios vivem, aproximadamente, 34% da população do Estado. Constata-se, ainda, que os municípios da RMF, predominantemente, situados nas Classes 1 e 2, como causa e efeito da urbanização acelerada, os investimentos públicos e privados concentram-se mais na Capital, nos

municípios periféricos da RMF e nos municípios de médio porte do interior, que funcionam como pólo de atração para a população em áreas vulneráveis.

Conforme os dados do IDM (2004), ao se observar os resultados dos IDMs anteriores, pode destacar-se que no IDM-97 tinha-se apenas Fortaleza na Classe 1, com IDM= 81,07, enquanto o segundo colocado, Crato, com IDM=52,16. A partir do IDM – 2000, essas diferenças no nível de desenvolvimento diminuíram e na Classe 1 classificaram três municípios em 2000 e quatro em 2002. A diferença entre os índices do primeiro e segundo colocados em 2000 foi igual a 13,94, e, em 2002, 14,76, aproximadamente a metade da diferença registrada em 1997. Isso significa que o hiato entre os municípios mais desenvolvidos e Fortaleza tem diminuído nos últimos anos.

A Classe 4, de menor índice de desenvolvimento, teve em 2002 e 2000, 83 e 87 municípios, respectivamente. No IDM-97, havia 59 municípios nessa classe, ou seja, em relação a 2002, houve um acréscimo de 24 (40,68%) municípios (IDM, 2004, p. 24).

Segundo o IDM (2004), dos 83 municípios da Classe 4 em 2002, havia também 77 nessa classe no IDM-2000, ou seja, 93% desse total. Além disso, 53 municípios pertenciam a essa classe nos três anos considerados. Pode-se dizer que os dados do Censo de 2000 mostraram um acréscimo no número de municípios com pior grau de desenvolvimento em relação aos dados de 1997.

Os dados gerais da evolução das liberações do Projeto São José, ano a ano, por linha de ação e natureza de atividade, encontram-se na tabela 3. Os dados mostram a prioridade dada aos subprojetos de infra-estrutura, que, com 2.412 subprojetos, foram responsáveis por 78% das ações desenvolvidas pelo Projeto. Na proposta acordada entre o Governo e o Banco eles representavam 38% (1.609) do total de 4.260 subprojetos.

Tabela 3 Evolução dos Resultados do Projeto São José por Linha de Ação e Natureza de Atividade - Período 1996-2001

TIPOS DE SUBPROJETOS	1996		1997		1998		1999		2000		2001		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1 INFRA-ESTRUTURA	80	47,91	351	58,89	1.236	87,91	260	86,67	337	70,65	148	98,67	2.412	77,55
Abastecimento d'água	10	5,99	41	6,88	105	7,47	182	57,96	297	62,26	124	82,67	759	24,41
Eletrificação	67	40,12	302	50,67	1.061	75,46	70	22,29	33	6,92	24	16,00	1557	50,06
RAS (1) (Hab. Rural)	0	0,00	7	1,17	66	4,69	7	2,23	2	0,42	0	0,00	82	2,64
Outros	3	1,80	1	0,17	4	0,28	1	0,32	5	1,05	0	0,00	14	0,45
2 PRODUTIVOS	71	42,51	235	39,43	163	11,59	54	17,00	140	29,35	2	1,33	665	21,38
Proc. prod. primários (2)	6	3,59	4	0,67	33	2,35	2	0,64	6	1,26	1	0,67	52	1,67
Pesca	7	4,19	19	3,19	13	0,92	0	0,00	1	0,21	0	0,00	40	1,29
Agricultura irrigada	5	2,99	8	1,34	16	1,14	7	2,23	10	2,10	0	0,00	46	1,48
Mecanização agrícola	7	4,19	115	19,30	57	4,05	25	7,96	120	25,16	1	0,67	325	10,45
Criações	14	8,38	8	1,34	4	0,28	0	0,00	0	0,00	0	0,00	26	0,84
Fábricas (3)	7	4,19	15	2,52	23	1,64	0	0,00	2	0,42	0	0,00	47	1,51
RAS (1) (Compra Terras)	0	0,00	44	7,38	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	44	1,41
Implant. fruteiras/florestais	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	1,91	1	0,21	0	0,00	7	0,23
Outros	25	14,97	22	3,69	17	1,21	14	4,46	0	0,00	0	0,00	78	2,51
3 SOCIAIS	16	9,58	10	1,68	7	0,50	0	0,00	0	0,00	0	0,00	33	1,07
Educação	3	1,80	1	0,17	3	0,21	0	0,00	0	0,00	0	0,00	7	0,23
Saúde	5	2,99	3	0,50	3	0,21	0	0,00	0	0,00	0	0,00	11	0,35
Cultura	0	0,00	0	0,00	1	0,07	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,03
Outros	8	4,79	6	1,01	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	14	0,45
4 TOTAIS	167	100,00	596	100,00	1.406	100,00	314	103,67	477	100,00	150	100,00	3.110	100,00

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará (SDR/PSJ)

Nota: Construída a partir dos dados dos Relatórios da SDR/PSJ – Período 1996 – 2001.

De 1999 a 2001, com a redução dos subprojetos de eletrificação rural, as ações de infra-estrutura voltaram-se com mais intensidade para implantação de sistemas de abastecimento d'água. Nesse período, foram implantados 603 (79%) dos 759 subprojetos de abastecimento d'água liberados (Tabela 3).

Segundo Araújo (2003), no acordo entre o Governo do Estado e o Banco Mundial, os subprojetos produtivos deveriam ficar com a maior parte, 53% (2.253). Entretanto, em virtude da prioridade dada pelo Governo do Estado para os subprojetos de infra-estrutura, após o término do contrato, esse percentual totalizou, para o período de 1996 a 2001, apenas 21% (665), enquanto os sociais, previstos para 9% (398), só atingiram 1% (33). Mencionado resultado confirma o uso do Projeto para dotação de infra-estrutura na zona rural, principalmente no caso da eletrificação rural, que teve impacto no IDM, conforme apuração do IPLANCE e dados da SEINFRA.

CAPÍTULO 3 O PROJETO SÃO JOSÉ II NA COMUNIDADE COQUEIRO/CAUCAIA

3.1 O Município de Caucaia

O município de Caucaia, localizado na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Estado do Ceará era, primitivamente, habitado por índios da nação Potiguar, conhecidos sob o nome Caucaia. Esses índios foram encontrados na área de povoamento no final da primeira metade do século XVIII, pelos missionários responsáveis pela catequese.

A elevação do povoado indígena à condição de vila, segundo Provisão Régia, de 14 de janeiro de 1755 e Alvará nº 6/7, do mesmo ano, deu como sede o reduto de origem. Segundo Girão (1983), esses reais instrumentos de lei diziam respeito não apenas à povoação de Caucaias, mas genericamente aos redutos dos missionários pelos jesuítas.

Em 15 de outubro de 1759, a Vila dos Caucaias foi inaugurada com o nome de Vila Nova de Soure. Sua conquista do título de cidade ocorreu segundo Decreto-Lei nº 448, de 20 de dezembro de 1938, com a denominação de Caucaia.

O primitivo nome Caucaia foi restaurado pelo Decreto-Lei nº 1114, de 30 de dezembro de 1943, é indígena e significa mato queimado, de *cau*, mato, e *caia*, queimado, ou livremente bem queimado está o mato, como traduz Barba Alardo (MEMÓRIAS, p. 264).

Caucaia está localizado no norte do Estado, na 1ª Macrorregião Administrativa e na RMF, distante 20 km da Capital. Dos municípios dessa região, Caucaia é a cidade mais próxima da Capital. O município compreende uma área de 1.227,90 km², com sua sede a uma altitude de 29,91 metros acima do nível do mar e é mais acidentado do que plano. Começam nele as elevações que vão constituir o cordão central do Estado do Ceará. É um dos municípios cearenses mais ricos em lagoas permanentes. Os rios de Caucaia, entretanto, caracterizam-se por serem temporários, como é o caso do riacho Tapeba. Sua principal via fluvial é o rio Ceará, que o corta em sua maior extensão, dirigindo-se de sudoeste a nordeste,

com um curso de aproximadamente 50 km. Às margens do rio Ceará, nas proximidades da faixa litorânea, cresce uma exuberante vegetação de mangue. A cobertura vegetal na área é caracterizada, predominantemente, por caatingas, capoeiras e carrascos. O clima é ameno, com duas estações: a chuvosa, o "inverno", que se estende de janeiro a junho; e a seca, o "verão", de julho a dezembro.

Caucaia possui oito distritos: Sede, Bom Princípio, Catuana, Guararu, Jurema, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba. Os principais acessos dão-se através das rodovias BR 020 e BR 222 e pelas CE 090, CE 085, CE 251, CE 156 e CE 421. A distância em linha reta da Capital do Estado ao Município mede 20,00 km. Seus limites são: ao norte, Oceano Atlântico e São Gonçalo do Amarante; ao sul, Maranguape; a leste, Maracanaú e Fortaleza; e a oeste, São Gonçalo do Amarante e Pentecoste.

Sua população é de 250.479 habitantes (Perfil Básico Municipal do Ceará, 2005), distribuídos em 59.380 domicílios, sendo 226.088 habitantes na zona urbana e 24.391 na rural. Apresenta uma população predominantemente urbana em torno de 90% da população total. No Estado do Ceará, Caucaia é o segundo município em população, com 250.479 habitantes, ficando atrás apenas da Capital (2.141.402 habitantes).

Possui uma população indígena de 853 habitantes, sendo 464 homens e 389 mulheres. Os tapebas de Caucaia (Censo Demográfico, 20001). Assim denominados: tapebas, tabebanos ou pernas-de-pau e habitam em áreas geográficas e ecologicamente distintas do distrito da sede do município de Caucaia (sítios rurais, povoados, vilas, bairros de perímetro urbano, manguezais).

As áreas em que os tapebas residem constituem grupos locais de tamanho, padrão de assentamento, densidade e localização distinta, dentro da geografia multifacetada de Caucaia. Ocupando nichos diferentes, os tapebas atualizam formas diferenciadas de apropriação dos recursos naturais, basicamente extrativistas e sazonais. Assim, os grupos locais apresentam caracteres contrastantes. Há desde áreas habitadas majoritariamente por tapebanos, como a paisagem rural do Tapeba (Lagoa do Tapeba, Cutia, Lagoa dos Porcos e Pedreira Sta. Terezinha), em que trabalham na palha, na agricultura (como diaristas e

arrendatários) e no "negócio com frutas", até áreas onde a presença deles é residual, como é o caso dos bairros do perímetro urbano da sede do município (Capoeira/bairro Pe. Júlio Maria, Açude, Cigana, Itambé, Grilo, Vila São José, Vila Nova/Bairro Sta. Rita), em que predominam o comércio ambulante, os pequenos serviços e o trabalho assalariado. Alguns desses bairros já estão crescendo para dentro dos imóveis rurais que os limitam (BARRETO, 1993).

Há também áreas com um padrão de assentamento singular, como é o caso do Trilho, nas localidades de Paumirim e Capuan, e da(s) Ponte(s), localidade de Soledade. No primeiro, as casas encontram-se distribuídas, longitudinalmente, às margens da Ferrovia Fortaleza-Sobral, num trecho de 2,5 km, em terreno da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (R.F.F.S.A.), entre as barreiras do "corte" e as cercas das propriedades rurais vizinhas. Na segunda, as casas se situam às margens do rio Ceará, nas únicas áreas de aterro sólido do mangue, geradas quando da pavimentação da rodovia BR-222, cuja ponte sobre o mesmo rio empresta o nome à localidade. No Trilho, encontram-se os tapebas negociando com frutas, fabricando carvão vegetal, coletando mudas de plantas de valor ornamental e capturando animais silvestres nas serras para a venda. Já nas Pontes, a pesca artesanal não colonizada de crustáceos no mangue, e a retirada de areia do leito do rio Ceará constituem as atividades produtivas principais (BARRETO, 1993).

Caucaia possui um território de grande dimensão, com riqueza e diversidade ambiental. A zona costeira, composta pelas praias e dunas, é um ambiente próprio para as atividades vinculadas ao turismo de lazer e férias, que já se desenvolve na área. Destaca-se o parcelamento do solo para o uso de veraneio e a ocupação dos núcleos de Iparana, Pacheco, Icaraí, Tabuba e Cumbuco. As lagoas e lagamares vêm recebendo um número muito grande de turistas. Na região serrana do município, desenvolvem-se as atividades de mineração. A caatinga ocupa a maior extensão do território.

Segundo dados do Anuário Estatístico de Ceará, em 2003, o município contava com 367 indústrias, sendo 309 de transformação.

Das indústrias de transformação, destacavam-se as de vestuário, calçados e artefatos de tecido (27,27%), de produtos alimentares (18,18%) e de minerais não metálicos (18,18%).

Tabela 4 Estabelecimentos Industriais por Setor, segundo o Município de Caucaia-2002 – 2003

DISCRIMINAÇÃO	ESTABELECEMENTOS	
	2002	2003
Construção civil	38	41
Extração mineral	8	14
Madeira	11	12
Metalúrgica	6	4
Minerais não-metálicos	40	49
Mobiliário	147	23
Perfumaria, sabões e velas	1	7
Produtos alimentares	47	61
Química	14	11
Têxtil	2	2
Vestuário e artefatos de tecidos	44	47
Editorial e gráfica	6	7
Papel e papelão	6	4
Mecânica	5	6
Material de esporte	3	3
Couro, pele e produtos similares	4	5
Borracha	2	2
Utilidade pública	4	3
Material elétrico/eletrônico e comunicação	-	3
Total	430	367

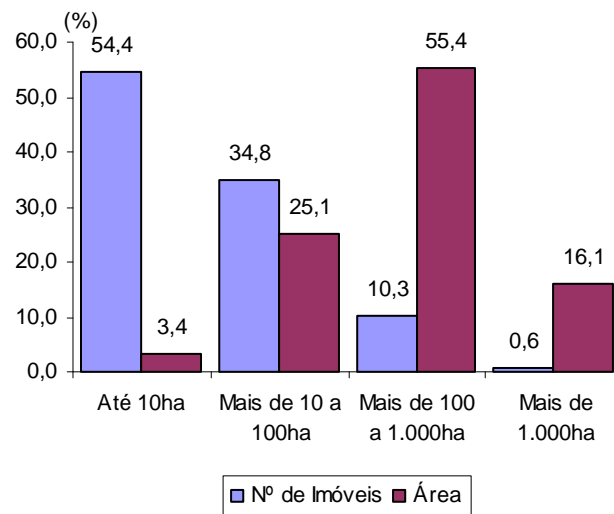
Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ).

Caucaia caracteriza-se pela presença de atividade industrial têxtil, alimentícia e de beneficiamento de produtos do extrativismo vegetal (cera de carnaúba, óleo de mamona e castanha de caju). Some-se a isso os estabelecimentos de exploração e beneficiamento de produtos minerais (pedreiras, cerâmicas, fábricas de pré-moldados, brita, areia, seixo, pedras, cal, argila e barro para tijolos de alvenaria) e a pecuária leiteira e para o abate. A lavoura e a atividade pesqueira dirigem-se para o mercado interno e constituem as atividades de subsistência rotineiras para os habitantes da área rural. Aí, o trabalho como diarista em lavouras de terceiros também aparece como uma possibilidade para os moradores da área rural. Ao lado do movimento do comércio, com centenas de pequenos estabelecimentos varejistas, tem se expandido progressivamente o turismo e o mercado imobiliário, principalmente na orla marítima (Anuário Estatístico do Ceará, 2003).

De acordo com os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), julho 2000, o município de Caucaia tinha 1.405 imóveis rurais, em uma área de 71.637 ha, com a distribuição bastante desigual. De um lado, os estabelecimentos médios e grandes são responsáveis pela maior extensão da área das propriedades rurais, correspondendo a 83,3% da área total. De outro, um elevado contingente de número de imóveis corresponde a micro e pequenos estabelecimentos, ou seja, 81,4% do total de imóveis do município.

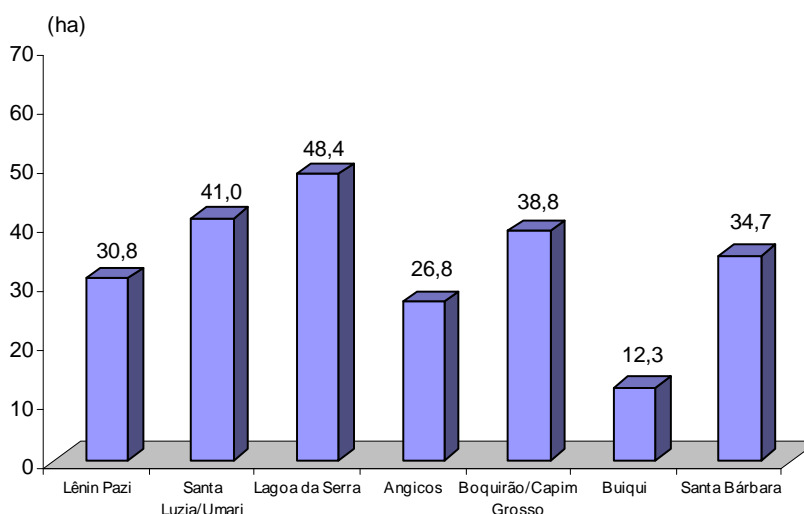
Ainda de acordo com essa mesma fonte, as propriedades de até 10 ha eram 759 imóveis em uma área de 2.449 mil hectares, ou seja, 54% do número de imóveis em apenas 3,4% da área total. Por outro lado, os imóveis acima de 1.000 ha somam apenas oito, no entanto, sua área é de 11.604 mil ha, representando 0,6% dos imóveis em 16,2% da área total, conforme se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1 Situação dos imóveis, segundo a Área Total - Caucaia – 2000



Ressalte-se, ainda, conforme os dados do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), março 2006, que o município de Caucaia possui sete projetos de assentamentos rurais, compreendendo uma área total de 13.834,39 ha, nas quais residem 374 famílias, sendo seis assentamentos rurais de origem federal e um estadual (crédito fundiário), conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 Média da Área por Famílias Assentadas - Caucaia – 2006.



A agricultura desenvolvida apoia-se na produção da cana-de-açúcar (20.010t), coco-da-bahia (8.253t), banana (6.000t), mandioca (2.000t), castanha de caju (1.395) e manga (1.100), com rendimentos médios de 40.020/ha, 4.060kg/ha, 7.500kg/ha, 8.000kg/ha, 2.250kg/ha, 450kg/ha e 8.800kg/ha, respectivamente.

Tabela 5 Área Colhida, Quantidade e Rendimento Médio das Culturas - Caucaia - 2004

PRODUTOS	ÁREA (ha)	PRODUÇÃO	RENDIMENTO MÉDIO (kg/ha)
Arroz	20	26	1.300
Banana	800	6.000	7.500
Cana- de - açúcar	500	20.010	40.020
Castanha de caju	3.100	1.395	450
Coco-da-bahia	2.030	8.253	4.066
Feijão	2.550	866	340
Mandioca	250	2.000	8.000
Manga	125	1.100	8.800
Milho	2.200	1.188	540

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Produção Agrícola Municipal, 2004.

O desempenho do setor educacional pode ser analisado a partir do comportamento de determinados indicadores e variáveis, entre eles: número de escolas, de alunos, de salas de aula, de professores, taxa de analfabetismo, de escolaridade real do Ensino Fundamental e Médio, entre outros.

Com relação ao número de alunos e de salas de aula, em 2002 a matrícula inicial foi de 105.106 e, em 2004 de 108.259. Observa-se um crescimento de 3,0% para essa variável no referido período e, para o número de salas de aula,

em 2002, o município contava com 2.006 salas e, em 2004 com 1949, tem-se um decréscimo de 2,92 % no número de salas de aula.

O indicador de Taxa de Escolarização⁹ do Ensino Fundamental e Médio para o ano de 2002 foi de 96,8% e 20,05%, respectivamente, já para o ano de 2004 essas variáveis foram de 92,01% e 30,7%. Observa-se um decréscimo em relação ao Ensino Fundamental, quando comparadas às taxas de escolarização para ambos os níveis de ensino em relação a 2002 e estão inferiores à média estadual, que são, respectivamente, 96,6% e 28,53%, em 2002, e 94,0% e 43,9%, em 2004.

Com referência ao movimento e rendimento do Ensino Fundamental na rede municipal para o ano de 2002 foram matriculados 55.260 alunos, sendo que, desse total, 81,71% foram aprovados, 9,8% de abandonos e 8,49% de reprovados e, para o ano de 2004 foram matriculados 48.379 com uma aprovação de 79,0%, abandono de 8,1% e reprovados 12,9%. Observa-se um decréscimo na matrícula inicial para 2004 e uma piora nos índices de aprovação e reprovação também para tal ano.

Com relação ao número de professores, em particular na rede municipal, no ano de 2002 o município contava com 1.900 professores e, em 2004, essa variável passou para 1.822, ou seja, 4,2% a menos (Secretaria da Educação do Estado do Ceará, 2005).

Em relação aos recursos físicos da Saúde no município de Caucaia, observa-se, em 2002, a existência de duas unidades hospitalares, cinco postos de saúde, dezessete centros de saúde, quatro ambulatórios, um consultório médico/odontológico, duas unidades móveis, três policlínicas e 37 unidades de saúde da família, com um total de 167 leitos, sendo 56 da rede municipal e 111 filantrópicos. No que se refere aos recursos humanos, em 2002 o município dispunha de 269 médicos, 68 dentistas, 106 enfermeiros, 66 profissionais de saúde de nível superior, 466 profissionais de saúde de nível médio e contava, ainda, com 222 agentes de saúde (Perfil Básico Municipal, 2004). No ano de 2004, conta com

⁹ Taxa de Escolarização: é aquela que fornece o percentual de alunos matriculados dentro de determinada faixa etária, previsto para o nível de ensino, em relação à população escolarizável desta mesma faixa. É calculada mediante somatório da matrícula inicial com idade i até a idade x dentro da faixa etária correspondente ao nível de ensino, dividido pela população escolarizável desta mesma faixa etária (IPECE, 2004).

302 médicos, 49 dentistas, 116 enfermeiros, 72 outros profissionais de nível superior, 286 agentes de saúde e 295 outros profissionais de nível médio. Observa-se um aumento no número de profissionais de saúde, exceto para a área odontológica.

Os principais indicadores de saúde, para 2002, mostram que a relação médico/100 habitantes era de 0,09, inferior à média estadual, que era de 0,16.

O município de Caucaia registrou uma Taxa de Mortalidade Infantil/1.000 nascidos vivos¹⁰, em 2002, de 19,05 e de 19,38, em 2004, abaixo da taxa estadual que foram, respectivamente, 25,21 e 22,50 (SESA, 2005).

Dentre outros programas de Governo, Caucaia é beneficiado pelo Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), Projeto São José II, beneficiando cinco comunidades da zona rural do município: Coqueiro, Minguaú, Cauípe e Coité Matões, atendidas com subprojeto comunitário de abastecimento d'água, e a comunidade de Poço Verde com subprojeto de mecanização agrícola (aquisição de um trator) (SDLR, 2005).

3.2 A Comunidade Coqueiro

A Comunidade Coqueiro é uma localidade situada no distrito de Guararu, na zona rural de Caucaia, distante 25 km da sede do município, possui 315 habitantes (dados de 2002), distribuídos em 68 domicílios, sendo que 65 (95%) desses domicílios são atendidos pelo sistema de abastecimento d'água, ligações com hidrômetros prediais, executado pelo projeto São José, concluído em janeiro de 2005, englobando 275 pessoas.

A localidade dispõe de iluminação elétrica pública, de um sistema de abastecimento d'água, telefone público e uma escola de Ensino Fundamental (Dr. Antônio Dias Macedo), que atende às crianças do pré-escolar a 5ª série. A partir da 6ª série os alunos estudam em Caucaia, na comunidade Primavera, e ou no distrito de Capuan, contando com transporte escolar para o seu deslocamento.

¹⁰ Taxa de Mortalidade Infantil: taxa que indica o número de crianças exposta ao risco de morte, antes de completar 1 ano, e o impacto de agressões do meio ambiente sobre a criança. É determinada pela divisão do número de óbitos de crianças com menos de 1 ano, em relação aos nascidos vivos (IPECE, 2004).

A Comunidade era assistida também por uma creche, a qual está desativada há mais de um ano por “questão política”, conforme afirma a presidenta da Associação. Segundo a mesma, a creche está em condições físicas de funcionamento (tem cadeiras, mesas, filtro, pratos, colheres etc.), mas falta alimentação para as crianças.

A assistência médica é mínima na localidade como nas demais comunidades rurais, obrigando o povo a deslocar-se até a sede do município de Caucaia, em casos de doenças que necessitem de cuidados especiais. Não existe posto de saúde na comunidade, porém o médico do Programa Saúde da Família (PSF) atende na casa de uma família ou na escola. A Comunidade também é atendida em um posto de saúde do distrito de Coité Matões, cujo médico atende a cada 21 dias. Coqueiro possui pequenos comércios nas próprias residências e a maior concentração da população mora na rua principal, de “terra batida”. As casas, quase todas elas são de alvenaria, com uma infra-estrutura razoável e bom espaço físico. A Comunidade também é servida com uma linha de ônibus para Caucaia. Como opção de lazer, as pessoas assistem à TV, jogam futebol e, aos sábados, fazem festa no Club Asa Branca.

Ao comparar-se a Comunidade Coqueiro atualmente ao estado de há vinte anos, os moradores consideram que melhorou. Segundo a primeira professora e catequista da comunidade:

“Antes não tinha transporte para viajar, andava a pé até a comunidade Primavera, distância muito longa, para pegar o trem, não tinha assistência médica, simples como hoje, médico para região do Programa de Saúde da Família (PSF), transporte escolar para levar os estudantes para Caucaia, só estudavam até a 3ª série do Ensino Fundamental, não havia mercearia e nem mercantil próximo, hoje é muito fácil fazer as compras em Caucaia, temos seis horários de ônibus por dia, o primeiro às 6:00 da manhã e o último às 19:0 horas, temos energia, telefone público, sistema de abastecimento d’água” (entrevista, ex-professora da comunidade).

A população economicamente ativa da Comunidade, em sua maioria, trabalha em Fortaleza e, em menor parte, em Caucaia. A firma WOLBER situada na localidade de Primavera, fábrica de cata-vento, emprega seis pessoas da comunidade. Existem poucas atividades econômicas na localidade, algumas famílias trabalham na agricultura, especialmente nas culturas de cana-de-açúcar e culturas de subsistência em geral, como a mandioca, o milho, o feijão.

Os jovens que buscam fazer uma capacitação diferenciada das que giram em torno da agricultura vão para Fortaleza fazer cursos, e muitos deles conseguem emprego em Fortaleza ou em Caucaia.

Antes, ou seja, há vinte anos, essa população trabalhava nas atividades de bordado, confecção de barro (jarros e panelas), produção da farinha de mandioca, “pé de moleque” e nos engenhos de cana-de-açúcar, pois havia grandes plantações de mandioca e de cana de açúcar nas pequenas e grandes propriedades particulares.

Segundo os moradores, quando o “progresso chega à Comunidade”, os moradores perdem muito dos seus direitos. Como, por exemplo, a construção do Porto do Pecém ocasionou a desapropriação de muitas propriedades, tanto pequenas como grandes, e hoje resta uma pequena produção de caju e coco. Poucas famílias da Comunidade trabalham nessas atividades.

Outro fator negativo que eles consideram é o fato de a comunidade não ter representante político. Conforme afirmação dos moradores, os candidatos a vereadores são muitos para o distrito Guararu. Segundo eles, as pessoas da Comunidade deixam de votar em um candidato mais próximo para votar em outros, ficando, assim, a população local sem um vereador para levar suas reivindicações até ao Prefeito, conforme exemplificado a seguir:

“Temos um pedido da construção de uma escola de Ensino Fundamental, em um terreno doado, já faz quatro anos, ou seja, desde a administração anterior. A escola da comunidade funciona numa casa antiga, construída em 1951, ou seja, há 54 anos, está em precárias condições, a diretora já encaminhou vários ofícios ao Prefeito do município de Caucaia solicitando a construção da escola, mas ainda não foi atendida” (Presidenta da Associação, M. P)

3.2.1 Percursos Trilhados na Pesquisa de Campo e Resultados Obtidos

Nossa primeira visita a Caucaia teve como objetivo o reconhecimento da área e a obtenção de informações importantes, como a identificação dos presidentes das Associações, a localização de cada comunidade, a distância dessas comunidades até o município de Caucaia e equidistância entre elas, bem como relacionar as comunidades beneficiadas e os subprojetos. Essas informações foram obtidas no escritório da EMATERCE, em Caucaia, as quais possibilitaram estabelecermos uma amostra bastante representativa para os propósitos da pesquisa: a Associação Comunitária Coqueiro, apresentado no mapa a seguir.

Posteriormente, fizemos a primeira visita à Associação da Comunidade, cuja razão social leva o título de “Associação dos Moradores da Comunidade de Coqueiro”. Fundada em 2 de janeiro de 1989, é uma entidade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, que terá duração por tempo indeterminado. Situada na localidade de Coqueiro, distrito de Guararu, no município de Caucaia, Estado do Ceará, tem como objetivo “organizar os moradores da comunidade com vista à defesa de seus interesses e reivindicar junto aos poderes públicos a execução das medidas que lhes assegure a satisfação de suas necessidades fundamentais, de modo a garantir uma melhor qualidade de vida” (Ata da 1ª reunião).

Atualmente essa Associação é composta de cem associados e funciona na própria residência da presidenta, casa bem humilde, de taipa, com uma área de chão batido, onde acontecem as reuniões, embora apresente poucas condições de uso. Compunha em seu mobiliário algumas cadeiras de plástico branco e outras de madeira e uma pequena mesa.

Nosso primeiro contato com a presidenta da Associação teve como propósito identificarmos-nos, falarmos sobre o objetivo da pesquisa e saber um pouco sobre o subprojeto executado ou em efetivação na comunidade pelo Projeto São José. Nessa ocasião, empenhamo-nos também em criar um clima de confiança e inteirarmos-nos acerca da abertura dos moradores para participarem da pesquisa.

Na segunda visita à Comunidade Coqueiro, entrevistamos a presidenta da Associação, então a mesma fez uma retrospectiva sobre todas as fases da execução do subprojeto, desde as suas reivindicações de luta junto às instâncias do poder público municipal e estadual, as reuniões com a comunidade e até a execução propriamente dita do projeto.

A presidenta da Associação Comunitária de Coqueiros afirma que há dois anos presta serviço à Comunidade e que a implantação deste subprojeto de abastecimento d'água do Projeto São José II foi uma conquista da Comunidade.

“Meu primeiro passo no início do meu trabalho, como presidente desta Associação, foi correr atrás deste projeto; há quatro anos o presidente anterior à minha gestão já havia tentado, mas não conseguiu. Afirmo que é uma luta para arranjar um projeto deste. Lutei muito, fiz uma baixa assinada, pegando assinatura dos moradores da comunidade interessados com a implantação do

projeto. Em seguida fiz a articulação política, entrei em contato com a Secretária do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDMS), ela me levou até à Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR) ao Cambé e à Prefeitura do município de Caucaia, onde fui várias vezes, levando as reivindicações da comunidade, até que conseguimos” (presidenta da Associação Comunitária de Coqueiro).

Ora coincidindo, ora distanciando-se dessa idéia, o relatório da SDLR (2003) deixa claro que o acompanhamento do Projeto realiza-se durante e após a implantação dos projetos pelos técnicos da SDLR, EMATERCE, CAGECE, SOHIDRA e demais órgãos co-participantes.

Essas ações conjuntas teriam por objetivo apoiar as comunidades no que diz respeito aos processos de seleção de prioridades, elaboração de subprojetos e assessoramento técnico/gerencial na implementação, funcionamento e avaliação dos empreendimentos. Os técnicos orientam a comunidade atendida pelo Projeto sempre que necessário, e, para a equipe técnica, seus métodos de trabalho aprimoram-se a partir de experiências bem sucedidas junto às comunidades.

De acordo com as informações técnicas, a solicitação da demanda de uma Associação dá-se através de algum órgão do Estado. Esse órgão, após receber a solicitação, direciona-a para a equipe técnica do Projeto São José na Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), CAGECE ou SOHIDRA (Subprojeto de Abastecimento d'Água), EMATERCE (Subprojeto de Mecânica Agrícola) e COELCE (Subprojeto de Eletrificação Rural).

Nos casos em que o Subprojeto solicitado é de abastecimento d'água, a solicitação da Associação é encaminhada para CAGECE, a fim de que seja analisada. O técnico desse órgão analisa o Projeto e, se a demanda compreender cinquenta ou mais famílias, a CAGECE será a executora. Nos casos em que esse número esteja abaixo de cinquenta famílias, o Projeto é direcionado para a SOHIDRA, que realizará a sua execução.

As respostas às demandas que chegam aos órgãos responsáveis pela execução da obra junto a uma determinada comunidade estão condicionadas ao seguinte processo: o técnico analisa o projeto, vai a campo observar a viabilidade de execução da referida demanda e, posteriormente, promove reuniões e encontros com a comunidade para discutir todo o processo.

Tomando, por exemplo, um subprojeto de sistema de abastecimento d'água, o primeiro trabalho do técnico é analisar sua viabilidade técnica para identificar se na localidade existe algum manancial, ou seja, alguma fonte de água que possa ser aproveitada, como um açude, um poço, um rio ou uma adutora que passe próximo, e se realmente há necessidade e condições de execução do projeto. A partir da identificação, o técnico de campo reúne a comunidade na associação comunitária da localidade, explica as etapas do Projeto São José, ressalta a importância da participação da comunidade na implementação e acompanhamento do projeto e, em caso de existir manancial, sugere para a comunidade como aproveitá-lo. Segundo os técnicos de campo, muitas vezes a comunidade solicita um projeto de um poço profundo, e, quando ocorre a visita, observa que na comunidade existe outros tipos de mananciais que podem ser utilizados para o abastecimento d'água.

Os projetos comunitários são avaliados e aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), antes de serem entregues às secretarias responsáveis pela sua implementação.

Segundo relatório da SDLR, o papel dos CMDS para o Projeto São José está relacionado à aprovação das propostas de financiamento, bem como o acompanhamento da implantação e operacionalização dos investimentos.

A implantação do sistema de abastecimento d'água na Comunidade Coqueiro, em parceria com o poder público, foi um desafio e uma experiência. A Comunidade afirma que aprendeu a negociar e a conhecer melhor as dinâmicas de funcionamento do Estado, segundo exemplificam as declarações de um líder comunitário, que se seguem:

“Para a implantação do Projeto os técnicos do Estado orientam a comunidade nas reuniões: a comunidade fala o que está precisando. Para contratação da empresa, os líderes da associação pegaram assinatura de todas as pessoas para saber quem aceitava e a partir daí se ter o número total de beneficiários. Em seguida, veio a etapa da licitação, quando os técnicos do Estado apresentaram as três empresas possíveis de serem as executoras do Projeto. A comunidade participou junta no processo de licitação, e optou pela empresa que apresentou a melhor proposta. A comunidade fechou o contrato com a empresa e logo foi iniciada a obra. A maioria dos homens da comunidade trabalhou na escavação da obra, sob regime de mutirão, já que a comunidade participa com 10% do custo do projeto; como a comunidade não tem dinheiro, ela entrou com a sua mão-de-obra. Depois do sistema instalado foi feito um treinamento para duas

pessoas da comunidade, no município de Pacuti, para aprender sobre o funcionamento do motor, pagamento da taxa e sobre a prestação de contas junto ao Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR), e poder acompanhar e operar o sistema junto aos técnicos do SISAR” (entrevista, tesoureiro da Associação Comunitária de Coqueiro).

Tal processo nos remete às reflexões de Demo (1988) acerca da participação. Para esse autor, trata-se de um exercício democrático, através do qual se aprende a eleger, deseleger e estabelecer rodízio de poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a fazer os mandantes a servirem à comunidade, e assim por diante. Sobretudo, aprende-se que é tarefa de extrema criatividade formar autênticos representantes da comunidade e mantê-los para que ela possa resolver seus próprios problemas.

Demo (1988) destaca como componentes básicos do planejamento participativo o processo de formação da consciência crítica e autocrítica da comunidade, através do qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo, mas sobretudo, a visão de que a pobreza é injustiça. Trata-se de saber interpretar, entender, postar diante de si e diante do mundo. Muitos chamam essa fase de autodiagnóstico, através da qual a comunidade formula, com seu saber técnico, um posicionamento crítico diante da realidade.

A partir da consciência crítica e autocrítica da comunidade, segue a necessidade de formulação de uma estratégia concreta de enfrentamento dos problemas, que saiba destacar prioridades, caminhos alternativos e propostas de negociação.

O terceiro componente básico dá-se quando a comunidade sente a necessidade de organizar-se, como estratégia fundamental de compromissos democráticos do grupo aliado ao desafio de fazer acontecer. O desigual, o sozinho não pode nada, mas organizado é capaz de emergir, de ocupar a cena, de influenciar e, a partir daí, revestir-se da capacidade de mudar em seu favor.

Dependendo da equipe técnica, alguns instrumentos de participação propostos no âmbito do Estado podem ser ou não aperfeiçoados durante as reuniões com a comunidade. É explicado todo o detalhamento do projeto e, ao longo da execução, são orientados quanto à operacionalização e manutenção do sistema. Segundo o técnico da SOHIDRA: “A obra é da comunidade, mas ela

não tem conhecimento técnico para acompanhar e fazer a fiscalização de uma obra deste porte”.

Então, o técnico da SOHIDRA ou da CAGECE, dependendo da demanda, como já foi citado antes, fica responsável pela fiscalização da obra, sempre junto à comunidade. Esse procedimento permitiu, conforme relato dos moradores, que se constituísse uma maior confiança nos técnicos por parte da Comunidade:

“A comunidade não participa 100%, mas 60% participa, porque tudo é assim; considere que se a comunidade não estiver com 50% dela engajada o projeto não sai; participamos das reuniões; eu não fui a todas, mas minha mulher participava e passava pra mim o que tinha falado na reunião. Entramos com a nossa mão-de-obra na escavação da obra. Com o resultado positivo deste projeto foi muito bom ter sido conseguido pela própria comunidade, porque ela ficou mais acreditada, pois antes acreditava muito em promessas políticas” (entrevista - morador da comunidade).

Nesses termos, a participação é um processo de conquista, não somente sob a ótica da comunidade ou dos interessados pelo subprojeto, mas também do técnico que acompanha a obra.

Observa-se que se o processo de participação for coerente e consistente, os objetivos desejados poderão ser atingidos, embora não os sejam comuns para a comunidade em geral, mas para as lideranças da associação que a representam, pelo menos diminuem a distância entre técnicos e os membros das associações (presidente, tesoureiro etc.).

Para Bordenave (1994, p.12), a essência da participação é a descentralização do poder, que ocorre quando os atores individuais percebem seu papel no decidir compartilhado. Para esse autor: “a participação como instrumento facilitador do crescimento da consciência crítica da população intensifica e prepara o povo para reivindicar soluções para resolver seus problemas na sociedade”.

Segundo o técnico da SOHIDRA:

“No andamento da execução do subprojeto, pode-se observar que aqueles projetos em que a comunidade amadurece bastante a solicitação do empreendimento, ou seja, tem um censo crítico sobre o que realmente quer, esses projetos são geralmente bem “tocados” e trabalhados; a comunidade participa do início até o fim, da escavação e de todos os serviços que são feitos na comunidade. E quando o projeto é entregue à

comunidade, se observa que ela teve um bom desempenho. Já aquela comunidade em que há participação de pessoas externas da comunidade, que não têm muito interesse que o projeto seja implantado, fica um pouco distante e desacreditada, sem muitos esforços, só esperando o resultado, como eles dizem, se der certo muito bem. E quando o projeto chega, a participação é bem diferente daquela comunidade que barganhou pelo projeto” (entrevista – técnico do Estado).

Ainda caracterizando a participação das comunidades, Martins (1994), ao analisar o consenso entre técnicos e trabalhadores, considera que a dinâmica da produção nas unidades agrícolas reformadas deveria ser planejada de forma ascendente, permanente, integrada globalmente e de modo articulado.

Ao analisar o Projeto São José em Coqueiro, seus moradores o consideram como ponto positivo do Subprojeto de Abastecimento d’Água, ao evidenciarem “a facilidade de se ter este precioso líquido em casa”. Eles afirmam que, anteriormente, tinham que pegar a água no chafariz, a uma certa distância de casa, levando em conta também que, quando o motor desse apresentava defeito, a comunidade ficava sem água. Segundo declarações de moradores da comunidade:

“Antes a comunidade precisava ir ao chafariz pegar água, acordar cedo, muitas vezes o motor apresentava defeito e ficávamos dias sem água, e agora temos água em casa, apesar de não estar tratada como queríamos; em relação ao chafariz, que é um sistema precário, estamos em bem melhores condições. Hoje usamos ainda a água do chafariz só para beber” (entrevista – morador da comunidade).

Apesar de a Comunidade ser beneficiada com uma rede de energia elétrica e com o abastecimento d’água, esses benefícios não têm propiciado um desencadeamento para outras atividades produtivas no sentido de melhorar a renda familiar. Segundo informações dos entrevistados, eles não têm terra suficiente para plantio, dispondo apenas do seu quintal e, mesmo assim, os cultivos tornariam-se muito caros para a comunidade, uma vez que pagam o consumo da água. Vale ressaltar que as maiores reclamações da Comunidade estão relacionadas à falta de emprego e espaço de lazer, principalmente, para os jovens.

Segundo os moradores entrevistados, havia uma boa participação da comunidade nas reuniões. No entanto, percebe-se que a forma de participação da comunidade diz respeito ainda a um estilo de participação com característica presencial, embora não tanto passiva. Ao convidá-los a falar sobre o Projeto, todos entenderam que

quem sabe melhor sobre este Projeto são os membros da associação, que foram mais envolvidos e capacitados.

Mas, mesmo assim, todos sabiam como as reuniões foram conduzidas e como se realizou a execução da obra do referido Subprojeto. Comentaram, também, que estavam satisfeitos com o resultado do Projeto e o consideraram uma conquista da Comunidade de Coqueiro.

A Comunidade, como já foi dito antes, conta com uma rede de energia elétrica e, como não houve nenhum envolvimento prévio da sua parte, declararam não saberem como foi conseguido o Projeto, se através de ação política ou um projeto da Prefeitura Municipal de Caucaia. Nem mesmo a presidenta da Associação soube informar. Ela falou que foi convidada para ir até a EMATERCE e, comparecendo ao órgão, foi informada que a comunidade seria beneficiada com essa rede de energia elétrica. Afirma, em entrevista, a presidente da Associação:

“Comecei a conversar com os moradores, fiquei dando o nome das pessoas, e os técnicos da COELCE ficaram andando nas casas para saber quem realmente aceitava e depois disto implantaram a rede de energia elétrica”.

Vale citar que, através dessas duas ações, embora as famílias tenham elevado suas obrigações com novas atividades de articulação, elas tiveram acesso a um maior volume de bens duráveis: geladeiras, televisores, rádios, ferros de passar roupas, com conseqüente melhoria na qualidade de vida, em razão da redução do tempo de execução de suas tarefas domésticas e conservação de alimentos perecíveis. Destaca-se também certa melhoria na saúde, com o uso da água de melhor qualidade e com redução de esforços físicos e tempo dedicado anteriormente à tarefa de transporte da água e ainda a possibilidade de acesso à educação com aulas noturnas e ampliação dos meios de comunicação.

Também foi realizado na Comunidade um projeto de plantação de mudas pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) em parceria com a ONG Germinando o Amanhã (Germinari).

Segundo o tesoureiro da Associação, por tratar-se de Área de Proteção Ambiental (APA), o Lagamar do Cauípe¹¹ tem o projeto que objetiva conscientizar a Comunidade sobre a preservação ambiental, e com essa produção de mudas conseguir alguma renda para as famílias. Mas acrescenta: “Só que não houve interesse da Comunidade e não acreditam muito, com isso não teve muito sucesso, mesmo assim existem algumas plantações” (líder comunitário).

Ressalta-se que o fato está associado ao nível de educação das pessoas, como fala o referido líder comunitário: “É do mais velho ao mais novo, por mais que estudem ainda é muito difícil de acreditar”.

Ainda segundo o tesoureiro da Associação, foram realizados vários cursos durante a execução do Subprojeto, por técnicos da SEMACE e da ONG GERMINARI, e, por ser uma área de proteção ambiental, iniciava-se sempre com o Curso de Educação Ambiental. Em seguida, foram oferecidos outros cursos, durante a semana e sábados, como os de produção de mudas, farmácia viva, artesanato e culinária, voltados para um grupo de trinta mulheres, entre jovens e senhoras.

Percebe-se certo “grau de cidadania”, muito embora a Comunidade tenha sido mobilizada para participar da execução do Subprojeto, a qual foi formada por lideranças locais e teve como atribuições acompanhar os trabalhos junto à equipe técnica, além de participar da licitação da escolha da empresa executora do referido Subprojeto, não se percebe um pleno exercício da cidadania por parte da

¹¹ APA do Lagamar do Cauípe foi criada pelo decreto estadual número 24.957, de 5 de junho de 1998. Localiza-se no Município de Caucaia, com principais acessos pela CE-085 (Via Estruturante - Costa do Sol Poente) ou pela Praia do Cumbuco (CE-090). Possui uma extensão territorial de 1.884,46 hectares. Por estar localizada na área de influência do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, o Lagamar do Cauípe e suas comunidades são considerados pontos estratégicos e prioritários, devendo ter seu desenvolvimento criteriosamente planejado, principalmente no que se refere aos cuidados com o meio ambiente, para que não venham a ocorrer degradações que possam comprometer os ecossistemas que ali se desenvolvem. De acordo com o Diagnóstico e Zoneamento Ambiental da APA do Lagamar do Cauípe, a área integra ecossistemas da planície litorânea e dos tabuleiros pré-litorâneos, onde a planície flúvio-lacustre está embutida. O Lagamar se apresenta como um corpo d'água alongado, disposto perpendicularmente à linha de costa, oriundo do barramento do rio Cauípe pelo campo de dunas móveis. A cobertura vegetal é composta por espécies características de áreas de dunas e tabuleiros pré-litorâneos, destacando-se o *Anacardium occidentale* (cajueiro), *Byrsonima crassifolia* (murici), *Guazuma ulmifolia* (mutamba), *Jatropha molissima* (pinhão bravo) e *Hirtella racemosa* (azeitona do mato). As comunidades tradicionais inseridas na APA do Lagamar do Cauípe são as da Barra do Cauípe, Cristalinas, Coqueiro, Pitombeira e Pirapora. A primeira era anteriormente formada por pescadores e hoje por barraqueiros, sendo o turismo a principal atividade econômica. As comunidades de Coqueiro e Pitombeira são essencialmente formadas por pescadores e agricultores e de Pirapora por agricultores e mineradores de areia vermelha. (<http://www.semace.ce.gov.br>).

comunidade local. A população local ainda é muito carente de projetos de atividades produtivas que possibilitem a melhoria da renda familiar e a sua manutenção no campo. Para tanto, essas oportunidades poderiam tornar-se estratégias destinadas a beneficiar econômica e socialmente a população local, se houvesse políticas públicas com programas voltados para o desenvolvimento econômico e social dessas comunidades.

Considerando a atuação do Projeto na Comunidade Coqueiro, onde o envolvimento do poder público é frágil e a participação da sociedade civil não é permanente, para tanto somente uma comunidade organizada, autônoma e responsável terá condições de garantir a continuidade de um projeto e ampliar seus espaços da cidadania.

Nesse sentido, comungamos com o pensamento de Chauí (1984), segundo o qual a cidadania define-se pelos princípios da democracia, significando ao mesmo tempo conquista e consolidação social e política. Além disso:

“Distingue a cidadania passiva, outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela e a cidadania ativa, que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”.

Conforme essas definições, exercer a cidadania ativa é dar condições à comunidade de ser sujeito da sua história pessoal e de reconhecer seus direitos civis, políticos e sociais e, também, no plano coletivo, de participar da vida social em todas as suas instituições e movimentos sociais. É importante que essa população sinta-se motivada a exercer, de forma mais próxima possível, a cidadania efetiva (de direitos e deveres), que dê qualidade de vida e que lhe assegure viver com dignidade. Todos os espaços públicos e privados são de exercício da cidadania para a sociedade. Espaços que não se mostram prontos, mas possíveis de serem construídos solidariamente por jovens, adultos e velhos, homens e mulheres, enfim, por toda a sociedade.

Com a abertura de novas possibilidades de participação para grupos antes excluídos, a cidadania habilita novos aspectos para se tornarem parte do processo político, reconfigurando as formas de ação e o campo da política. Segundo Demo (1988), “cidadania é a qualidade social de uma sociedade

organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos”. Sob a ótica dos novos movimentos, de um lado as condições de vida cotidiana e real são o ponto de partida para o exercício da cidadania, a qual busca instituir novos direitos e solucionar os problemas específicos de forma autônoma; de outro, a cidadania é um processo contínuo de emancipação através de conquistas.

Muitas das fragilidades do Projeto analisado devem-se à precariedade do acompanhamento, após a sua implantação. Mesmo com a divisão por regiões, esse dá-se por amostragem, em virtude da limitação do número de técnicos da equipe. Assim, torna-se insuficiente para a demanda, pois não favorece a análise da evolução da comunidade ou família por determinado período, não permite responder, por exemplo, quantos empregos diretos ou indiretos foram gerados nos subprojetos produtivos, em que evoluiu a agricultura da localidade (em termos reais de produção e produtividade) com a mecanização agrícola, qual o impacto desses subprojetos no meio ambiente, como a mulher é inserida no projeto e como é vista a questão de gênero e geração na comunidade. Não identifica a melhoria efetiva na saúde, na renda, enfim, na vida das pessoas com a implantação dos sistemas de abastecimento d’água e de eletrificação rural, atividades essas responsáveis por 74% das ações liberadas. Acerca desses subprojetos, os relatórios trazem alguns dados, fruto de avaliação específica, porém, pelo alcance da ação, esses são escassos, podendo virem a ser mais explorados (ARAUJO, 2003).

Afora essas questões, elementos como gestão (se é compartilhada ou não) e a sustentabilidade dos subprojetos deveriam também ser verificados. O desempenho apresentado não tem como enfoque avaliar o impacto das ações (por atividade) na comunidade, município ou região, em termos específicos ou em comparação.

O quadro que se configura de acordo com as narrativas dos entrevistados, quanto à participação da Comunidade e ao acompanhamento dos técnicos do Estado, durante e após a implementação e implantação do Projeto, é que houve certa participação da Comunidade. Essa, porém, dá-se mediante acompanhamento técnico durante a execução do Projeto, mas observa-se que, após a entrega do Projeto à Comunidade, esse acompanhamento técnico deixa de

existir. A Comunidade só recebe uma visita técnica quando há algum problema no subprojeto implantado.

Segundo os moradores, existem cinco famílias da Comunidade que não foram beneficiadas com o Subprojeto, e a Associação conta com uma sobra de material que poderia ser aproveitado para atender a essas famílias e não sabem como aplicá-lo.

Segundo o técnico da SDLR, quando um projeto é executado na sua totalidade dentro do planejado e há sobra de recurso, então a Associação pode reinvesti-lo na comunidade, dentro do mesmo subprojeto, ou seja, no caso do sistema de abastecimento d'água, com a mesma finalidade que o Subprojeto foi licitado, para que não haja possíveis desvios de recursos. Citou como exemplo:

“se a comunidade quer aumentar o número de ligações para atender a algumas casas que ficaram fora do projeto, então o órgão co-participante elabora um projeto bem simples e em seguida a unidade do Projeto São José aprova a execução, e assim a comunidade tem todo recurso gasto no seu referido subprojeto”.

Ressaltamos que durante nossas visitas à Comunidade, sempre que entrevistávamos a presidenta e o tesoureiro da Associação, eles falavam sobre uma sobra de material do Projeto e tinham certa dúvida se havia uma sobra de recurso, e perguntávamos por que não procuravam saber com o técnico responsável pelo acompanhamento do Projeto. Eles justificavam que o acompanhamento dos técnicos da SDLR ao Projeto não é sistemático, quase mesmo não existe; há a visita do técnico do Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR). Esse sistema tem como objetivo, dentre outros, a eficientização dos serviços e a busca da redução de perdas através da universalização da hidrometração. Afirmaram também que conversaram com o técnico da CAGECE e falaram que gostariam de atender as cinco famílias não beneficiadas com o sistema de abastecimento, porém o técnico informou que não tinha muita certeza desse recurso e orientou-os que fizessem uma cópia da última ata da reunião com a Comunidade e fossem à SDLR em Fortaleza. A partir de então, a presidenta perguntou se poderíamos ajudá-la com essa informação. Então, fomos à Secretaria e procuramos saber sobre o projeto da Comunidade Coqueiro, e o técnico da área informou que havia uma sobra de recurso no valor de R\$ 4.770,00

(quatro mil e setecentos e setenta reais) e de material para atender as cinco famílias não atendidas com o sistema de abastecimento d'água.

A partir de então, o técnico responsável pelo acompanhamento do Subprojeto foi à Comunidade e orientou a presidenta da Associação a ir à Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) de Caucaia, a fim de pleitear ajuda de um técnico para elaborar o ofício de solicitação ao gerente do Projeto São José da SDLR a sobra do recurso do Projeto, objetivando a ampliação da tubulação do flutuante em benefício da Comunidade; em seguida, ir à Secretaria da SDLR entregar o ofício ao gerente do Projeto. Foi confirmada a existência da sobra do recurso e a Associação está aguardando o início da execução da obra.

Quando voltamos à Comunidade, fomos surpreendidos com seu agradecimento, pois havia recebido a visita do técnico da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR) responsável pelo acompanhamento dos subprojetos executados pelo Projeto São José confirmando a execução da obra.

Afirma a presidenta da Associação que não houve “questão política” relacionada às famílias não beneficiadas anteriormente pelo Projeto, e sim porque elas não acreditavam que o Projeto fosse executado. Trata-se de famílias com melhores condições socioeconômicas e têm sistema de abastecimento próprio, como poço profundo e cacimba.

Na verdade, segundo uma das famílias entrevistadas, não beneficiada pelo Projeto, não considera uma “questão política”, e sim desinteresse dessas famílias na luta pela conquista do Projeto para a Comunidade. São famílias que têm sistema de abastecimento de água próprio em suas casas, poço profundo, cacimba e o querem por que é um recurso a mais de abastecimento d'água.

“Quando eu procurei saber por que a água não vinha pra minha casa, então os moradores disseram que eu não tinha me escrito. Certo que eu não participei de nenhuma reunião, mas quando uma pessoa passou na minha casa eu dei o meu nome e me escrevi também. Depois disseram que eu não precisava da água, então eu respondi que queria falar com o engenheiro e quero a água na minha casa. Quando já estava tudo feito, tudo instalado, com caixa d'água, só não estava funcionando, consegui falar com o engenheiro e perguntei por que eu não fui beneficiada, e ele falou que eu ficasse calma, que havia uma verba que estava sobrando, então a senhora vem para as reuniões. Pois bem, no dia da reunião me chamaram e eu compareci e vou ser beneficiada” (entrevista – morador da comunidade)

De forma geral, observa-se que a comunidade não tem plena consciência da importância da organização coletiva como requisito indispensável para alcançar níveis de desenvolvimento local adequados. Tal posicionamento dificulta o seu poder de barganha diante das instituições públicas para negociar serviços que respondam a seus reais interesses e fortalecer o exercício da cidadania. A organização de uma comunidade, através da cooperação, confiança e lideranças atuantes, sem dúvida, abre caminhos para uma nova relação social entre os membros da coletividade, e entre esses e entidades públicas ou privadas.

Como afirma o relatório da Secretaria da Educação do Ceará (1980: 31), a participação define-se como o momento em que a comunidade assume a ação do projeto como própria, interferindo no seu planejamento, execução e avaliação. E ressalta, como característica fundamental nessa concepção de participação, entender a comunidade como sujeito da ação.

Diz, ainda, o relatório que essa participação deve ao mesmo tempo ser permanente como elemento necessariamente constitutivo do processo e não meramente circunstancial. Em consequência, de ambas as características, coletiva e permanente, a participação deve ser orgânica, ou seja, desenvolvida através de organizações democráticas que façam possível sua concretização.

Segundo Boisier (1997), considera-se que a sociedade, munida de solidariedade, cooperação e integração social, pode ser considerada como o principal agente de transformação socioeconômica de uma região.

Portanto, a participação local, conforme Boisier significa “dar às pessoas maiores oportunidades de participação efetiva” nas atividades de desenvolvimento. Isso significa proporcionar condições para que elas mobilizem seu próprio potencial, sejam agentes sociais em vez de sujeitos passivos, gerenciem seus recursos, tomem decisões e controlem as atividades que afetam suas vidas. A abordagem participativa envolve as pessoas no processo de seu próprio desenvolvimento. Considerar a participação local ou comunitária como um processo significa considerar a possibilidade de gerar benefícios sociais e econômicos, mas não se limita apenas a isso, o processo participativo auxilia as pessoas a adquirirem um controle mais efetivo sobre suas próprias vidas.

Embora a Comunidade de Coqueiro mostre-se satisfeita com os resultados obtidos com a implantação do Subprojeto analisado, e, na opinião dos entrevistados, a maioria considera suas participações (presenças) nas assembléias importantes, afirma que as decisões relacionadas com os assuntos da Associação ou da Comunidade são tomadas nas reuniões ou assembléias convocadas pelos líderes comunitários. Observa-se que o exercício da cidadania não se mostra em toda a sua plenitude.

A investigação permitiu levantar algumas considerações acerca da proposta de participação dentro do Projeto São José. A primeira, a forma de participação diz respeito a um estilo com característica presencial ou passiva, em que o envolvimento dos sujeitos nas comunidades restringe-se geralmente a assistir as reuniões internas para solicitar e receber benefícios. A segunda forma observada tem a ver com a participação por incentivo material, isto é, os associados são motivados a participarem quando em troca da participação têm insumos concedidos pelo Governo, pois existe pouca capacidade dos membros da Associação para buscarem soluções relativas aos problemas da Comunidade.

Observa-se que a Comunidade não foi capacitada para adquirir a sua auto-gestão. Para isso, será preciso que os técnicos responsáveis pelo trabalho de campo em geral e pela implementação dos subprojetos sintam a necessidade de um trabalho mais engajado com as comunidades, ou seja, a realização de um diagnóstico da realidade local: situação socioeconômica da comunidade rural, principais problemas, ações em execução e programadas pela Secretaria e outros órgãos. Ações de apoio institucionais planejadas e executadas a partir dessa situação problemática e com adequado nível de articulação. Tal análise reforça o aspecto de que medidas de ação pontual executadas em desarticulação com outros programas são importantes, porém insuficientes para uma coerente proposta de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência de substituição do pensamento estático do planejamento tradicional na administração pública, por uma concepção de gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalhos participativos, transparentes e dinâmicos, ou seja, a proposta de planejamento estratégico situacional relaciona-se a mudanças de mentalidade e de paradigmas na América Latina, inclusive no Brasil, nas três últimas décadas e, mais recentemente, no Ceará.

Essa nova realidade do planejamento, incluindo a participação popular, vem modificando, aos poucos, o modo de pensar e de efetivar programas governamentais.

Não obstante as dificuldades de participação evidenciadas por meio deste estudo, afirma-se que a participação comunitária é de fundamental importância na formulação e na execução das políticas, programas e projetos de desenvolvimento. Considera-se que, se o “público-alvo” dos programas contar com o engajamento dos técnicos, poderá, ou não, melhorar seus níveis de participação. Para tanto, é importante a oferta de capacitação para os membros de associações, conselhos comunitários e população em geral, no sentido de garantir a sustentabilidade dos programas e de novas alternativas de desenvolvimento.

Não só o Projeto São José, mas especialmente os programas que lhe deram origem, conforme visto no segundo capítulo desta dissertação, podem ser considerados como fonte de inovação institucional em face do modelo de gestão tradicionalmente utilizado no Ceará.

O aspecto que poderia definir-se como inovador estaria relacionado à proposta de gestão compartilhada, em que se daria a articulação entre o Estado e a sociedade civil, mediante a realização de reuniões, em que as comunidades elegeriam suas prioridades e decidiriam sobre os projetos considerados mais urgentes.

O presente estudo mostra que nas comunidades existem objetivos e interesses individuais e coletivos, os quais estão ao mesmo tempo inter-relacionados e que a adoção de estratégias de trabalho no sentido da co-gestão e

posterior autogestão possibilitaria a construção de um consenso mínimo, que poderia ser um caminho para a cidadania.

Embora a Comunidade de Coqueiro tenha participado da decisão sobre a implantação do Subprojeto de Abastecimento d'Água desenvolvido pelo Projeto São José, e esse fosse de seu interesse, contribuiu para que as lideranças e a população da comunidade conhecessem as etapas de implantação do Projeto, as aquisições dos equipamentos, o repasse de recursos. A sua participação na licitação da empresa executora do Projeto e o acompanhamento da execução da obra não são suficientes. A Comunidade não foi preparada e suficientemente mobilizada para por em prática os princípios básicos do planejamento participativo na experiência do Projeto São José, pois os diferentes atores sociais, como organizações de moradores, técnicos estaduais e municipais tiveram pouca interação quanto à administração de interesses distintos, reelaboração e criação de novas formas de atuação na área por parte dos mesmos.

Outra evidência diz respeito ao processo dinâmico de planejar, fazer e refazer, o qual não é percebido na forma como o Subprojeto desenvolve suas ações, articulando os diferentes atores na sua sistemática.

No conjunto de percepções analisadas, destacam-se avanços e limites à participação. Como exemplo dos avanços, salienta-se a aproximação entre as distintas esferas de governo (Estado e Município) e comunidade durante a implantação e execução do Subprojeto. As famílias entrevistadas afirmaram que grande parte dos beneficiários participa das reuniões da Associação e que as decisões são tomadas nessas reuniões, embora se tenha observado que a forma de participação diz respeito a um estilo com características presencial ou quase passiva, havendo um longo caminho no processo de participação popular a ser percorrido.

Já como exemplo dos limites, pode-se identificar a pouca experiência dos atores locais no sentido da discussão com os poderes governamentais sobre a inovação em soluções coletivas para os problemas locais. O fato revela-se, recorrentemente, na necessidade de oferta de capacitações para os membros da Associação e para a população em geral da Comunidade local.

Outro limite é a falta de uma agenda de reuniões e de informações por parte da equipe técnica do Governo do Estado, de modo que, paralelamente às ações em execução, fosse implementado um sistema transparente de acompanhamento e monitoramento a contemplar outras dimensões, como as educacionais, culturais, sociais (no sentido de acesso aos serviços), ambiental e econômico.

Enfatiza-se, assim, a necessidade de criação de um conjunto de mecanismos e regras no modelo institucional, de forma a possibilitar a consolidação de um processo institucional transparente e passível de acompanhamento, como uma agenda programada de ações (visitas e prestação de contas) para garantir a operação e manutenção adequada do Projeto.

A atuação do Projeto São José na Comunidade Coqueiro consistiu, de certo modo, para o fortalecimento da cidadania da população, guardando-se as devidas proporções, conforme já explicitado anteriormente. Destaca-se que os recursos aplicados pelo PCPR/SJ contribuíram para elevação da “qualidade de vida” dos beneficiários, haja vista as melhorias nos níveis de vida e a satisfação apontada pelas famílias entrevistadas; mesmo com o problema da qualidade da água. Também foram observadas melhorias nas residências e um incremento substancial de bens duráveis adquiridos pelas famílias. Considera-se também o fato de que grande parte dos beneficiários participa das reuniões da Associação e influenciaram nas decisões tomadas nessas reuniões.

Observa-se entre os entrevistados, moradores e lideranças locais que não há uma unidade de pensamento quanto ao envolvimento no Projeto no âmbito da Comunidade. O maior envolvimento das pessoas da Comunidade dá-se quando há um benefício para a Comunidade. Então sua participação restringe-se, geralmente, a assistir às reuniões internas para solicitar e receber os benefícios.

Enfrentar e superar essas dificuldades exige do indivíduo autonomia, no sentido de delimitar espaços e de gerar novas consciências da cidadania

Concorda-se com Demo (1988) ao enfatizar-se que a questão da participação social na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, passa necessariamente pela discussão histórica da participação. Passa, ainda, e, principalmente, pela questão da cidadania, instrumento que tornou possível a

interferência positiva da sociedade para operacionalizar transformações jurídicas, políticas e culturais em um Estado.

Para Chauí (1984), a cidadania define-se pelos princípios da democracia, significando conquista e consolidação social e política. A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público. A autora faz a distinção entre cidadania passiva como aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela e considera a cidadania ativa aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.

A cidadania representa a possibilidade concreta para que os sujeitos de uma sociedade possam ser sujeitos da própria história dessa sociedade. Somente pelo caminho da conquista da cidadania plena é possível atuar como sujeitos dessa sociedade, superando determinadas condições e construindo junto uma nova sociedade plena de democracia, emergindo da prática social e da interação dialética entre os vários projetos de sociedade pensados pelos indivíduos que estão integrados a essa sociedade.

Sugere-se, finalmente, que haja uma intensificação do acompanhamento dos subprojetos financiados com recursos do PCPR/SJ para garantir a operação e a manutenção adequada e, conseqüentemente, maior sucesso nos investimentos.

Considera-se importante fazer investimentos na capacitação, realização de cursos relativos ao associativismo, à organização, à auto-estima, dentre outros, para todos beneficiários e, principalmente, para os dirigentes ou líderes comunitários.

Concorda-se com Silva (2002), que a eficiência das políticas sociais e programas de combate à pobreza e em favor do desenvolvimento não podem ser garantidos exclusivamente por estratégias em nível gerencial e organizativo. Contudo, a realidade tem demonstrado que a disposição

organizativa e institucional em torno de modelos participativos é um elemento central, favorecendo resultados significativos. O grau de êxito que se costuma atribuir a esse conjunto de estratégias dependerá, entre inúmeros fatos, da cultura política da sociedade envolvida, da flexibilidade e da disponibilidade das instituições governamentais e não-governamentais interessadas.

O Projeto São José é oficialmente considerado como uma política estratégica, estruturado por meios de conteúdos, técnicas e instrumentos orientados por nova concepção de desenvolvimento, os quais, em conjunto com os valores éticos humanistas, interagem no espaço local, buscando provocar mudança de comportamento no público usuário e contribuir para nova prática social cidadã. Daí a importância de fortalecer tais espaços de cidadania.

Considerando essa perspectiva do Projeto São José, vê-se que a experiência de organização da Comunidade Coqueiro no município de Caucaia para implementação do Subprojeto de Abastecimento d'Água é um ação muito pontual, não proporciona um aprendizado significativo para o exercício da cidadania ativa, no entender de Demo (2000), pelo qual as pessoas deixam de ser coadjuvantes na política para se tornarem cidadãos sujeitos na definição e gestão das políticas públicas. O aprendizado da co-participação e da co-responsabilidade pelas questões da comunidade, a ampliação da visão dos problemas do conjunto da comunidade e o reconhecimento da sua participação direta são alguns dos elementos que compõem a construção dessa nova forma de exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Theres. **Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias**. Fortaleza, 1996. (Mimeo.).
- AFFONSO, R. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil durante os anos 80. In: Seminário sobre Planejamento e Gestão, Brasília, 1989. **Anais**, Brasília: FUNCEP/IPEA/SEPLAN, 1989.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CEARÁ. 2004. Fortaleza: Edições IPECE, Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em: várias datas.
- ARAÚJO, Helena. **Desigualdade e pobreza no Ceará**. Dissertação (Mestrado). Fortaleza: UFC, 2003.
- BAER, W. **A Economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.
- BARREIRA, I. A. F. Pensamento, palavras e obras. In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria (Org.). **A era Jereissati**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002. p. 63-82.
- BARREIRA, Irllys; BRAGA, Elza (Coor.). **A política de escassez: Lutas urbanas e programas sociais governamentais**. Fortaleza: Stilus/Fundação Demócrito Rocha, 1994
- BARRETO, Henyo, T. F. **Tapebas, tapebanos e pernas-de-pau de Caucaia, Ceará**: da etnogênese como processo social e luta simbólica. Dissertação (Mestrado). Brasília: UFB, 1994. http://www.unb.br/ics/dan/Série_165empdf.pdf. Acessado em 2/2/2006.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e democracia, **Lua nova**. n. 33. São Paulo, 1994.
- BOISIER, Sergio E. **Sociedad civil, participaión, conocimiento y gestão territorial**. Santiago do Chile: ILPES, 1997.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988), **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O plano plurianual 1996-1999 (PPA 1996 -1997)**. Brasília, 1995.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O plano plurianual 2000 -2003 (PPA 2000 -2003)**. Brasília, 1999.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O plano plurianual, 2000 -2003. **Relatório anual de avaliação plano plurianual 2000-2003 – Avança Brasil**. <http://www.planejamento.gov.br>.

_____. Presidência da República. **Metas e bases para ação do governo**. Brasília, 1970.

_____. Presidência da República. **I plano nacional de desenvolvimento - 1972-74**. Rio de Janeiro, 1972.

_____. Presidência da República. **I plano nacional de desenvolvimento da nova República – 1986/1989**. Brasília, 1985.

_____. Presidência da República. **II plano nacional de desenvolvimento, 1975-79**. Brasília, 1974.

_____. Presidência da República. **III plano nacional de desenvolvimento, 1980-85**. Rio de Janeiro, 1980.

BRUM, Argemiro Jacob. **O Desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis, Vozes, 1991.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no nordeste**. Petrópolis, Vozes/CNPq, 1984 184 p. Disponível em: <<http://www.terravista.ptFerNoronha/4980/Artigos/Menezes3.htm>>. Acesso em: 9 setem. 2005.

CANEDO, Letícia B. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

CARVALHO, Horácio, Martins de. **Introdução à teoria de planejamento**. 2. ed. São Paulo: 1978.

CARVALHO, Inaiá M. Moreira. **O nordeste e o regime autoritário – discurso e prática do planejamento regional**, São Paulo: Hucitec/SUDENE, 1978.

CARVALHO, Otamar. **A economia política do nordeste**. Rio de Janeiro/Campos: ABID, 1988, 505p.

CASTRO, Armando, B. de. **Planejamento: avaliação crítica, e redefinição institucional**. São Paulo em perspectivas. São Paulo: SEADE, v. 5, n. 4, out./dez., 1991

CEARÁ, Governador 1995-1998 (Tasso Jereissati) **Ceará avançando nas mudanças: plano de desenvolvimento sustentável - 1995-1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995.140p.

_____. Governador 1999-2002 (Tasso Jereissati). **Consolidando o novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável - 1999-2002**. Fortaleza: SEPLAN, 2000. 130p.

_____. Governador 2003-2006 (Lúcio Alcântara). **Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social - 1999-2002**. Fortaleza: SEPLAN, 2000. 130p.

_____. Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN). Diretoria de Programas Especiais (DPE). **Projeto São José: manual do beneficiário**. Fortaleza [199-].

_____. Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR). **Programa de combate à pobreza rural no Ceará**. Projeto São José. Relatório de avaliação 1996-1997, Fortaleza, 1998. 37p. (Mimeo.).

_____. Projeto São José. **Relatório de atividades – 2000**. Fortaleza, 2001. 25p. (Mimeo.).

_____. Projeto São José. **Relatório de atividades 1999**. Fortaleza, 2000. 33p. (Mimeo.).

_____. Projeto São José. **Relatório de avaliação – 1998**. Fortaleza, dez. 1998. 74p. (Mimeo.).

_____. Projeto São José. **Resumo físico 2001**. Fortaleza, 2002. (Mimeo.).

_____. Secretaria Estadual da Educação. Programa de Educação Rural/Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Estratégia de Educação Integrada. Documento de trabalho elaborado a partir do seminário “Educação rural: estratégia de ação”, Fortaleza, 1980, 55 p. In: Brandão, Carlos R., **Pesquisa Participante**, São Paulo, Brasiliense, 2001, p.192.

_____. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA)/Coordenadoria de Energia e Comunicações. **Relatório de atividades 2002**. Fortaleza, 2002. 502p. (Mimeo.).

_____. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. (SDLR). Programa de Combate à Pobreza Rural no Ceará. Projeto São José. **Relatório de atividade 1995-2005**. Fortaleza, 2005. p.14. (Mimeo.).

_____. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. (SDLR). **Projeto São José**: manual do beneficiário. Fortaleza 2002.

CHALOUT, Yves. A questão e a política do estado: o POLONRDESTE. **Revista de Economia Política do Nordeste**. v. 11, n. 4 out./dez. 1980. Disponível em: <<http://www.terraviva.ptFerNoronha/4980/Artigos/Menezes3.htm>>. Acesso em: 9 setem. 2005.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia. **Lua nova**. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

COSTA FILHO, Alfredo. **O planejamento no Brasil**: a experiência recente. Pensamento Ibero-americano, Madri, n. 2, 1982.

CORDEIRO, Celeste. **Conselhos de desenvolvimento sustentável no Ceará**: Os desafios da gestão compartilhada. Fortaleza, 1998.

CORRÊA, D. C. **A construção da cidadania**: reflexão histórico políticas. Ijuí: Unijuí, 2000.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento governamental**: A experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COSTA, Liduína Farias Almeida. **Camponeses e política agrária** – definições e redefinições. Dissertação (Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Ceará). Fortaleza, 1991.

_____. **Políticas públicas e sociedade**. Revista do mestrado acadêmico em políticas públicas e sociedade. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, V. 1, n 6: 71-88, julho/dez. 2003

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Educação conhecimento**: relação necessária, insuficiente e controversa. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Cidadania menor** – algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política. Petrópolis: Vozes, 1992.

_____. **Conhecimento moderno** – sobre ética e intervenção do conhecimento. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. **Política social do conhecimento**: sobre futuros do combate à pobreza. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

FAUNDES, Antônio. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez, 1993.

FUNARI, Pedro. P. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, 2000, (Texto para discussão).

GIRÃO, Raimundo. **Os montepios cearenses e seus distritos**. Fortaleza: SUDEC, 1983.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sócio política**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção da nossa época, 84).

GONDIM, L. M. de Pontes. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas, os governos das mudanças no Ceará (1987 – 1994)**. Fortaleza, 1986.

GOMES, Mércio Pereira. O caminho brasileiro para a cidadania indígena. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-estado na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

HADDAD, Paulo Roberto. A Experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. **Debates**. Brasília: Fundação K Adenauer/IPEA, 1996.

HOLANDA, Nilson. **Planejamento e projeto**. Fortaleza: Edições UFC, 1983.

<http://www.sema.ce.gov.br/biblioteca/unidades/APALagamar.asp>. Acessado em 21/2/2006.

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil - 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DO CEARÁ, 2002. Fortaleza: Edições IPECE, Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em: várias datas.

JELIN, Elizabeth, Construir a cidadania: uma visão desde baixo. **Lua nova**. n. 33. São Paulo, 1994.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

LOPES, Calos Thomaz. **Planejamento estado e crescimento**. São Paulo, 1990.

LUCA, Tânia Regina. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

MARTINS, Mônica Dias. **Os desafios da cooperação nos assentamentos da reforma agrária do Ceará**. Fortaleza: BNB, 1994.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Letteris, 1989.

MENDEZ, E.G. Cidadania da criança: a revolução francesa com 200 anos de atraso. **Revista Inscrita**. Rio de Janeiro, v. 1, p. 28-32, nov. 1997.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PARENTE, Arnaldo Leite. **Planejamento governamental**. Fortaleza, 1987.

PEREIRA, L. C. Bresser. **Economia brasileira: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo, 1998.

PERFIL MUNICIPAL BÁSICO DO CEARÁ, 2004. Fortaleza: Edições IPECE, Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em: várias datas.

PINSKY, Jaime. Os profetas sociais e o deus da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUARTIM, Maria Lygia. Cidadania no feminino. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

SILVA, Benedito. **Uma teoria geral de planejamento**. Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SILVA, Lúcia M. R. **Avaliação do Projeto São José no Estado do Ceará**: estudo de caso. Centro de Ciências Agrárias. Departamento de Economia Agrícola, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2002.

SOUSA, R.M.S. **A luta popular pró-saúde no Piauí** – pinceladas na história. Teresina: V Plenasa, 1992.

TAVARES, Mauro C. **Reflexões sobre o estado e planejamento**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, junho, 1987: (Texto para Discussão, 154).

SINGER, Paulo. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

WALDMAN, Maurício. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

ANEXOS

ANEXO 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM LIDERANÇAS E MORADORES DA COMUNIDADE COQUEIRO

1. Quais os subprojetos desta comunidade?
2. Como se dá o processo de organização desta comunidade?
3. Qual a sua opinião sobre a participação e a organização da comunidade beneficiada pelo projeto?
4. A comunidade participa de todas as etapas do projeto (identificação, implantação, acompanhamento e avaliação)?
5. O projeto contribui para o fortalecimento da capacidade da comunidade se organizar para resolver seus próprios problemas?
6. Como se dá o processo de implementação dos subprojetos na comunidade?
7. Existem outros programas de governo que atenda à comunidade?
8. Como você avalia o papel dos técnicos da área do Programa de Combate à Pobreza Rural, frente ao trabalho realizado pelo Projeto São José?
9. Este projeto se diferencia dos outros projetos sociais do Governo? Comentário.
10. Há resultados positivos? Se sim, quais?
11. Há resultados negativos deste projeto? Se sim, quais?

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](#)