

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática

Fortaleza



CENTRO JOSUÉ DE CASTRO

DESAFIOS DA GESTÃO
MUNICIPAL DEMOCRÁTICA
FORTALEZA – 1993/1996

PÓLIS / CENTRO DE
DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Centro Josué de Castro – Instituto Pólis
Recife / São Paulo – 1998

Publicação: Centro Josué de Castro/Pólis

Capa:

Detalhe da obra "A Grande Cidade" (óleo/papelão 81 X 100 cm) de Antonio Bandeira (1922 – 1967)

Diagramação:

Wellington DeMello

COORDENAÇÃO GERAL:

José Arlindo Soares

COORDENAÇÃO / EQUIPE DE PESQUISA-FORTALEZA:

Irllys Alencar Firmo Barreira - Socióloga

PESQUISADORES:

Alberto Teixeira - Economista

Eloisa Bezerra - Economista

Elza Franco Braga - Socióloga

Lélia Lis Lacerda - Socióloga

Lídia Valesca Bomfim Pimentel - Socióloga

Maria Claudia Nogueira de Lima - Socióloga

Maria Socorro Chagas Barreira - Assistente Social

APOIO:

Universidade Federal do Ceará
Instituto de Planejamento do Ceará

Centro Josué de Castro

Rua São Gonçalo, 72 – Boa Vista CEP: 50.070-600 – Recife/PE

Tel.: (081) 423-2800 / Fax: (081) 423-5242 – E-mail: cepjc@elologica.com.br

Instituto Pólis

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - São Paulo - SP - 05414-010

Página Internet: www.polis.org.br

Publicações: cdi@polis.org.br

Fone: (11) 3085-6877 / Fax: (11) 3063-1098

m.br

il na seção "Fale

Esta publicação contou com o apoio financeiro da
União Européia

SUMÁRIO

Apresentação	
Introdução	07
Parte I - Perfil Econômico-Social da Cidade De Fortaleza	
1. Fortaleza e os Dilemas de uma Metrópole Moderna	11
1.1. Aspectos Fisiográficos e Demográficos	13
1.2. Evolução Demográfica	14
2. A Questão Social em Fortaleza: Indicadores de Qualidade de Vida	17
3. Economia Local e Mercado de Trabalho	23
3.1. Perfil Econômico	23
3.2. Perfil do Mercado de Trabalho em Fortaleza	29
3.3. Infra-Estrutura Econômica	35
Parte II - O Modelo de Gestão	
4. Panorama das Finanças Públicas	45
4.1. O Contexto Estadual (1986-1995)	45
4.2. O Contexto Municipal	47
4.3. Estado e Fortaleza: Despesas por Função	49
5. Gestão Urbana e Participação Popular	54
5.1. Retrospectiva do Processo de Organização das Entidades Populares	54
5.2. Reestruturação e Novas Formas Organizativas	57
5.3. O Papel das Entidades Colegiadas	60
5.3.1. Origem e Estruturação	61
5.3.1.1. Conselhos Institucionalizados	61
5.3.1.2. Entidades Vinculadas a Programas	75
5.3.1.3. Organizações da Sociedade Civil	77
5.3.2. Capacidade Propositiva e Realização	79
5.3.2.1. Colegiados Institucionalizados	79
5.3.2.2. Entidades Vinculadas a Programas	85
5.3.2.3. Organizações da Sociedade Civil	88
5.4. As Lógicas que Regulam a Gestão Participativa em Fortaleza	91
6. A Produção de Imagens em Campanhas Publicitárias	98

Parte III - Políticas Estruturadoras e Experiências Inovadoras

7. Políticas Estruturadoras: Educação, Saúde e Espaço Urbano	103
7.1. Educação	103
7.2. Saúde	106
7.3. Espaço Urbano	109
7.3.1. Desafios do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza	109
7.3.2. Aplicação do Plano Diretor	111
7.3.3. Impacto do Plano Diretor na Sociedade	114
8. Experiências Inovadoras	117
8.1. Programa Casa Melhor	117
8.1.1. Histórico	117
8.1.2. Desenho do Programa	118
8.1.3. Aspectos da Administração	119
8.1.4. Os Resultados	119
8.2. Centro Integrado De Educação E Saúde – CIES	121
8.3. Programa De Geração Emprego E Renda – PROGER	123
9. Conclusão	126
10. Bibliografia.....	129

APRESENTAÇÃO

Este estudo faz parte do Projeto “Os desafios da gestão municipal democrática”, desenvolvido em parceria pelo Centro Josué de Castro, de Recife, e pelo Instituto Pólis, de São Paulo, com apoio da União Européia. Este projeto tem como eixo de preocupação a análise dos alcances e limites dos governos municipais em incidir na melhoria da qualidade de vida, em reverter o quadro de exclusão em que vive a maioria da população das grandes cidades brasileiras.

Em sua fase inicial, o projeto envolveu a realização de uma pesquisa em quatro municípios de grande porte, localizados nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país. Tendo como objetivo de estudo as gestões desenvolvidas no período 93–96, buscou-se avaliar o impacto de suas políticas, principalmente no que diz respeito à melhoria da qualidade de vida da população e à construção da cidadania, seja no campo da formulação de políticas inovadoras, seja no campo do exercício democrático do governo municipal.

Os municípios estudados – Fortaleza, Recife, Santos e Porto Alegre – são todos de grande porte, capitais e/ou centros regionais, cidades pertencentes a regiões metropolitanas. É em Municípios como estes que se concentra parcela significativa da população brasileira. É aí onde a complexidade dos problemas a serem enfrentados pelas administrações municipais apresenta-se na sua forma mais dramática.

Os estudos, cada um deles com a sua especificidade, apresentam um panorama geral da cidade, suas carências e potencialidades e uma análise das políticas desenvolvidas pela administração, buscando avaliar o seu impacto no que diz respeito à construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis.

A diversidade das realidades locais e das iniciativas desenvolvidas permite a leitura de cada uma das monografias em separado. Ao mesmo tempo, a riqueza de informações e de aportes fornece os elementos para uma reflexão mais geral sobre os desafios da gestão municipal democrática, que será objeto de uma nova publicação.

INTRODUÇÃO

A questão da problemática urbana afeta a maioria das cidades brasileiras, especialmente as grandes metrópoles. Foi percebida em décadas passadas como sendo de caráter estrutural. Em consequência, as possibilidades de resolução de problemas urbanos eram remetidas a grandes estratégias, quando não a projeções de longo prazo que demandavam intervenções do poder nacional nos planos estadual e federal.

Recentemente, a percepção da importância dos governos locais foi alimentada por gestões municipais que se destacaram no País e reforçada pela constituição de 1988, que apontou a necessidade de descentralização e delegação de poderes do Governo Federal para os estados e municípios. As cidades passaram a ser concebidas não apenas como atores políticos (CASTELLS, 1996), capazes de assumir a centralidade das ações de intervenção nas diferentes esferas da vida social, mas também como um elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado. Desempenhando a função de atores políticos as cidades congregaram grupos organizados capazes de incluir segmentos importantes da sociedade civil. A grande maioria das cidades brasileiras introduziu na dinâmica do seu cotidiano uma gama de reivindicações, passíveis de serem coordenadas através de espaços institucionalizados. (BORJA, 1984).

A cidade como protagonista de processos sociais, lança um desafio à investigação, sobretudo se a pergunta passa a ser a respeito da sua capacidade efetiva ou potencial de gerir as diferentes formas de desigualdade. A gestão municipal e seus dilemas, estratégias e espaços de intervenção constituem o ângulo para o qual está direcionada essa pesquisa, voltada para entender a maneira de gerir as complexidades da vida urbana na cidade de Fortaleza. Em outras palavras, o desafio que se coloca é verificar como as mudanças advindas do processo de descentralização repercutem nas práticas de gestão, permitindo uma maior dinamização institucional capaz de incluir experiências efetivas de participação ou experiências inovadoras de aplicação de políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa que se coloca como segmento de uma investigação ampla de caráter comparativo, englobando experiências diferentes de gestão nas cidades de Porto Alegre, Fortaleza, Santos e Recife.

Se a cidade como ator político é uma metáfora, para se falar de um conjunto diversificado de vivências, pontos de vista diferentes e modos também diferenciados de inserção social, é importante, no contexto de uma pesquisa, recompor essa diversidade. A pesquisa, nesse sentido, é a oportunidade de mapear visões diferentes, entender a gestão política como tentativa de ordenar interesses e conflitos entre aqueles que constituem as relações de forças políticas locais.

A perspectiva de investigação passa, portanto, pela busca de entender os problemas de uma gestão a partir de diferentes pontos de vista: os governantes, as instâncias da sociedade civil, incluindo setores populares em interação com programas sociais ou modos alternativos de organização que se pautam pela tentativa de gerir os problemas relativos ao “viver na cidade”.

Nesse sentido, as preocupações desse estudo então dirigidas não somente para os resultados quantitativos alcançados pelos programas sociais, mas também para a constituição de um espaço público onde diferentes atores sociais possam desempenhar papel ativo nos processos de definição e gerenciamento das políticas públicas.

Sobre a metodologia da pesquisa é necessário tecer algumas considerações. Inicialmente, é importante mencionar a deficiência de registros referentes à atuação da esfera municipal. Além do mais, os dados estão em sua maioria agregados para a região metropolitana, impondo a necessidade do raciocínio por projeção estatística. No tocante às políticas inovadoras, denota-se a ausência de avaliação substantiva, por parte de seus idealizadores, o que permitiria a superação de proposições que sendo bas-

tante positivas nas intenções, carecem de análise sobre seu alcance relativo face às demandas ou carências sociais.

A dificuldade de registros é sintoma de que só recentemente as Secretarias Municipais (saúde, educação, planejamento) estão voltadas para fazer proposições ou avaliações tomando por base a extensão efetiva de programas produzidos ou fundamentados em dados estatísticos.

A ausência ou dispersão de dados agrava-se com a falta de compatibilidade de informações. Estas, de substancial importância para o planejamento com base em políticas compatíveis com os diferentes níveis de poder.

Mesmo assim, informações produzidas pelo Instituto de Planejamento do Estado do Ceará - IPLANCE, Instituto de Planejamento do Município - IPLAM, Sistema Nacional de Emprego - SINE, foram de fundamental relevância para a caracterização sócio-econômica de Fortaleza, fornecendo também indicadores para uma avaliação da gestão municipal.

Da perspectiva de análise de dados qualitativos, lançamos mão de entrevistas, documentos, declarações e matérias de jornais. Algumas entrevistas feitas com beneficiários de políticas sociais permitiram, mesmo de forma genérica, captar o sentido de alguns programas, revelados não só na satisfação pessoal do usuário, mas nos impasses ou dificuldades enfrentadas.

O relatório encontra-se dividido nas seguintes partes: a primeira avalia o perfil econômico-social da cidade de Fortaleza; a segunda discute o modelo de gestão efetivado durante o governo de Antônio Cambraia incluindo a política de finanças e a análise de espaços de participação através da constituição de Conselhos Municipais e a terceira parte prioriza a análise de políticas inovadoras e estruturadoras no âmbito da gestão municipal.

PARTE I

PERFIL ECONÔMICO-SOCIAL DA
CIDADE DE FORTALEZA

FORTALEZA, OS DILEMAS DE UMA METRÓPOLE MODERNA

Cidades que comportam outras cidades dentro de seus muros, duplicidade de imagens ou reduplicação ao infinito de formas de vida coletiva constituem tema das descrições imaginárias que Calvino engenhosamente construiu, inspirando-se historicamente no império mongol. A cidade como símbolo supera a contingência do tempo para exprimir os enredos complexos da existência humana não cabíveis na geometria racional dos espaços. Assim poderíamos usar a inspiração de Calvino para pensar as cidades modernas... A representação de Fortaleza como cidade dividida social e espacialmente encontra-se presente em discursos políticos, relatórios de avaliação urbana, diagnóstico sócio-econômico e todos os discursos que procuram definir ou explicar a convivência de espaços e tempos que parecem desarticulados.

Para o viajante que se detém no exame cuidadoso do espaço, a cidade com os seus 336 km quadrados, localizada no litoral da costa atlântica-leste brasileira com uma distância de 3.285 km da capital do país agrega áreas prósperas, de ordenado valor estético e zonas conhecidas por índices elevados de pobreza, insalubridade e deterioração ambiental. Se essa é uma característica da maioria das cidades brasileiras, talvez as especificidades de Fortaleza estejam na proximidade temporal e espacial de contrastes, na visibilidade de mutações que acentuam as diferenças dos modos de vida de 60% de habitantes do Estado, correspondendo a quase 2 milhões de habitantes que povoam a região metropolitana. O crescimento desordenado da cidade possui raízes longínquas, remontando as marcas de um passado colonial.

No final do século XVIII, Fortaleza era o grande centro da economia urbana baseada no binômio: gado-algodão. A medida que se projetava a economia algodoeira e se implantava (1890) o transporte ferroviário com destino ao Sertão Central, Fortaleza se consolidava

como principal centro urbano do Ceará e a sua população crescia significativamente.

“A cidade de Sofrônia é composta de duas meias cidades. Na primeira, encontra-se a grande montanha - russa de ladeiras vertiginosas, o carrossel de raios formados por correntes, a roda - gigante com cabinas giratórias, o globo da morte com motociclista de cabeça para baixo, a cúpula do circo com os trapézios amarrados no meio. A segunda cidade é de pedra e mármore e cimento, com o banco, as fábricas, os palácios, o matadouro, a escola, e todo o resto. Uma das meias cidade é fixa, a outra é provisória e, quando termina a sua temporada, é desparafusada, desmontada e levada embora, transferida para os terrenos baldios de outra meia cidade”
(ÍTALO CALVINO - *Cidades Invisíveis*, p.61)

A origem da cidade de Fortaleza data do início do século XVII, quando os portugueses construíram, em 1603, o forte de São Tiago na barra do rio Ceará, tendo em torno deste formado uma pequena localidade denominada Nova Lisboa. Nove anos depois, o português Martins Soares Moreno edifica o Forte de São Sebastião no mesmo local onde teria funcionado o Forte de São Tiago. Já na metade do século XVII, os holandeses, sob o comando de Matias Bech, edificaram o Forte de Shoonenborch que deu origem a atual Fortaleza. Em 1726, o povoado foi promovido à categoria de vila, com o nome de Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção. Com o desmembramento do Ceará da Capitania de Pernambuco (1799), a exportação do algodão através de Fortaleza se intensifica e a vila é elevada a categoria de cidade, recebendo o nome de Fortaleza de Nossa Senhora de Bragança.

A nova cidade tem sua expansão fortemente relacionada com o crescimento da economia algodoeira, não somente com os núcleos produtores (interior), mas também com os centros importadores (Estados Unidos, Europa) e com a principal cidade brasileira que era o Rio de Janeiro, notadamente a

1 partir de 1866, com a criação de linhas de navegação.

Quanto à estrutura da cidade, nos anos vinte do século XIX, Fortaleza contava com agências do correio, da alfândega e com um mercado municipal; já na segunda metade do século, possuía um sistema de água canalizado (1867) e uma incipiente via de transporte ferroviário (1873) que a interligava com o interior do Estado. Segundo (SILVA, 1991: 25/26), a expansão ferroviária provocou o aceleração das relações entre o sertão e o litoral, o que foi de grande importância para a jovem cidade. Aumentou em muito o papel comercial de Fortaleza e o seu raio de influência. Em conjunto com os caminhos rodoviários (vias), que faziam a ligação da cidade com o interior, a ferrovia influenciou de forma decisiva na organização do espaço (localização e disposição dos bairros) de Fortaleza, orientando e dimensionando o seu crescimento.

No final do século XIX e no começo deste (1880-1926) a cidade contava com determinados serviços urbanos, tais como: bondes puxados a burro; bondes elétricos, que a partir de 1924, eram explorados através de uma firma inglesa; um cinema (1907), um teatro (José de Alencar/1910) e os primeiros cursos universitários: Farmácia, Direito, Agronomia e Odontologia.

Fortaleza, no começo do século, ainda era muita pequena. Segundo o censo de 1920, a população era de 70 mil habitantes, o que correspondia a 29% da população de Recife.

A partir dos anos de 1930 a cidade começa a apresentar as primeiras “marcas” da urbanização: alto crescimento demográfico e migratório, ocupação do solo de forma desordenada e a construção de edificações que apresentavam características de um “assentamento informal” (favelas) na definição do IBGE. De acordo com SILVA (1991. p.29), as primeiras favelas da cidade no período 1930-40, foram: a do cercado do Zé Padre (1930), Mururipe e Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940) e Varjota (1945).

Ao longo dos anos, Fortaleza recebe mais migrantes, notadamente em períodos de estiagem e em decorrência dos investimentos público e privado realizados na capital, superiores aos destinados a outras regiões do Estado. Os investimentos contribuem para a concentração da riqueza e de pessoas na capital, atraindo novos contingentes populacionais que procuram encontrar na principal cidade do Estado, formas de sobrevivência, de emprego, serviços (educação, saúde etc.) e habitação para si e para suas famílias, ou seja, a busca da realização do sonho insatisfeito.

Portanto, como afirma SANTOS (1987.p.112) “a localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo”. Estas migrações, acrescenta o autor, muitas vezes contribuem para aumentar a pobreza e não para suprimi-la ou atenuá-la (SANTOS, 1987. p.112 e 113).

Assim, as políticas públicas (municipal, estadual e federal) e a articulação com a iniciativa privada definirão os movimentos de concentração, de desconcentração ou de reconcentração do capital e de pessoas em Fortaleza; situação válida para a RMF e outras regiões do Estado.

Aspectos Fisiográficos e Demográficos- 1.1

Com uma altitude média de 27 metros em relação ao nível do mar, Fortaleza possui um clima do tipo equatorial com temperaturas quentes durante o ano todo, variando entre uma média de 27°. A precipitação pluviométrica média anual, fica em torno de 1.400mm. O principal parque ecológico é o do rio Cocó com 379 hectares e o seu ecossistema é caracterizado como manguezal. O referido parque é administrado pela Superintendência de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará (SEDURB).

Fortaleza fica a 1.684 km de Brasília, 2.360,5 km de São Paulo, e a uma distância, em linha reta, de 627,9 km da cidade de Recife. Quanto a sua divisão político-administrativa, na classificação do IBGE, o município faz parte da microrregião geográfica de Fortaleza e foi criado através de Carta Régia de 1725. É composta dos distritos de Antônio Bezerra, Messejana, Mondubim e Parangaba, ambos criados através da Lei

nº. 1.153 no ano de 1951. Segundo FALCÃO (1996. p.17), Fortaleza, além de sua função metropolitana, é um centro regional que atua sobre a mesorregião metropolitana que tem uma área aproximadamente 3.509km², onde estão localizados nove municípios da microrregião geográfica de Fortaleza e dois municípios (Horizonte e Pacajus) da microrregião geográfica de Pacajus. O município também faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e da Região Administrativa 1, criadas pelo Governo do Estado para fins administrativos e de planejamento nos anos de 1973 e 1995, respectivamente (Quadro 1).

Em 1997, dentro da nova estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, o município foi dividido, em seis regiões administrativas, para efeito de planejamento e gestão das ações do governo municipal (Quadro 2).

Quadro 1

Divisão Geográfica, Mesorregião, Microrregião e RMF - 1996

MUNICÍPIOS	MESO	MICRO	RMF ¹	RA ²
Fortaleza	X	X	X	X
Maracanau	X	X	X ³	X
Caucaia	X	X	X	X
Maranguape	X	X	X	X
Eusébio	X	X	X ³	X
Pacajus	X	-	-	-
Horizonte	X	-	-	-
Aquiraz	X	X	X	X
Pacatuba	X	X	X	X
Itaitinga	X	X	X	X
Guaiuba	X	X	X ³	X
TOTAL	11	9	9	9

Fonte: (FALCÃO: 1996).

¹ Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) - criada em 8/6/1973, objetivando uniformizar os serviços comuns, como parte do planejamento do desenvolvimento sócio-econômico da região. Era composta inicialmente de cinco municípios - Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Aquiraz e Pacatuba

² O Governo do Estado em 1995, dividiu o Estado em 20 Regiões Administrativas (RA), para efeito de planejamento e gestão das Ações do Governo. A Região 1, é composta dos mesmos municípios que compõem a RMF e a microrregião de Fortaleza. Há intenção da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), de incluir na RMF os municípios de Horizonte, Pacajus e São Gonçalo do Amarante.

³ Maracanau desmembrado de Maranguape (1983) passou a pertencer a RMF. Como também, Eusébio e Guaiúba, desmembrando, respectivamente, de Aquiraz e Guaiúba (1987); Itaitinga, desmembrado de Pacatuba em 1992.

Aspectos demográficos, segundo as Regiões Administrativas e bairros mais populosos - Fortaleza 1997

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA (Km ²)	POPULAÇÃO (1.000 hab.)	DENS. DEMOGRÁFICA (hab./ Km ²)	DOMICÍLIOS (N.)
Regional I	26,0	338,5	13,0	74.124
Barra do Ceará	3,8	56,6	14,9	12.443
Vila Velha	7,8	39,7	5,1	8.440
Cristo Redentor	1,3	34,8	26,8	7.200
Regional II	49,0	323,2	6,6	73.971
Aldeota	3,9	36,9	9,5	8.459
Centro	5,5	34,1	6,2	9.453
São João do Tauape	2,5	32,6	13,0	7.205
Regional III	28,0	341,6	12,2	73.094
Quintino Cunha	2,9	39,5	13,6	8.223
Bonsucesso	2,7	32,5	12,0	7.183
Antônio Bezerra	2,3	28,0	12,2	6.086
Regional IV	34,0	289,5	8,5	64.765
Parangaba	3,9	31,4	8,1	6.912
Montese	1,9	27,7	14,6	6.236
Fátima	3,2	27,5	8,6	6.250
Regional V	64,0	359,5	5,7	76.852
Granja Portugal	3,6	54,4	15,1	11.413
Mondubim	16,1	42,3	2,6	9.162
Granja Lisboa	6,2	36,8	5,9	7.700
Regional VI	135,0	315,1	2,3	67.329
Messejana	6,7	40,4	6,0	8.735
Edson Queiroz	16,0	25,9	1,6	4.965
Jangurussu	15,6	29,5	2,0	932
TOTAL	336,0 (*)	1.967,4	5,8	430.135

Fonte: IBGE/Contagem -96 e IPLAM.

Elaboração: IPLANCAE..

Nota: A área do Estado do Ceará foi modificada pelo IBGE em 1993.

Conforme o quadro 2, a Regional V concentra a maior população (359,5 mil habitantes), porém, é a Regional I que possui a maior densidade demográfica, ou seja, 13.000 hab/Km². Em termo de população, destacam-se os bairros: Barra do Ceará, com 56,6 mil habitantes, seguida da Granja Portugal, com 54,4 mil e Mondubim com uma população de 42,3 mil pessoas.

Evolução Demográfica - 1.2

A população de Fortaleza cresceu de forma significativa, notadamente a partir dos anos de 1930. Segundo os censos realizados pelo IBGE, cresceu quase 50% no período 1940/50, quase dobrou entre os anos 1950/60 (90,6%) e continuou a crescer nos anos seguintes, em velocidade menor. No período 1960/70, a evolução foi de 69,5%, 1980/90 (53,4%); 1980/1991 (35,26%) e, em seis anos - 1991/96 -

cresceu (11,24%) . (IBGE: CD-1980, CD-1981, CD-1996).

O comportamento da Região Metropolitana (RMF) é similar ao de Fortaleza, diferenciando-se pelo ritmo de crescimento. Até os anos de 1970 e 1980, Fortaleza crescia mais do que a RMF e, atualmente, sua população evolui de forma mais lenta do que a daquela região. A taxa geométrica de crescimento de 2,56% a.a. registrada

no período 1980/91, reduziu-se para 2,20% no período 1991/96. Isso mostra que o foco de atração dos migrantes não é mais só Fortaleza, mas também, cidades da RMF e outras que estão se industrializando, localizadas próximo à capital, como Pacajus, Horizonte, Barreira e Acarape. É importante assinalar que os investimentos ora realizados na área como a instalação do complexo portuário industrial do Pecém, a execução do PRODETUR e a ponte sobre o rio Ceará, certamente contribuirão para intensificar o processo migratório, alterando o atual quadro demográfico.

Quanto à distribuição espacial da população, quatro municípios (Fortaleza, Caucaia, Maracanau e Maranguape), dos nove que compõem a região metropolitana, respondem por 94,6% do total de 2.558.419 habitantes. Somente Fortaleza concentra 76,89% desse contingente. Com relação à população do Estado, a participação da RMF e de Fortaleza representam 37,6% e 28,92% respectivamente. Quanto à

densidade demográfica, as duas maiores taxas estão com os municípios de Fortaleza (5.855 hab./Km²) e Maracanau (1.952 hab./Km²), enquanto a densidade do Estado do Ceará é de 46,34 hab. por Km² (Tabela 1).

No que se refere à distribuição por gênero e faixa etária observa-se a predominância do sexo feminino (53%) e de pessoas com idade inferior a 20 anos (44,66%) (Tabela 2) O estrato da população com idade superior a 60 anos representa apenas 7%. Convém salientar que a redução verificada nas taxas de natalidade e de mortalidade sinaliza para uma mudança na pirâmide etária.

Os dados referentes ao crescimento populacional, bem como os aspectos demográficos da distribuição da população no espaço, indicam situações de desordenamento típicas de uma metrópole que cresce, acentuando padrões de desigualdade. Nessa perspectiva, é importante refletir sobre o significado e o alcance da questão social.

Tabela 1

População e taxa geométrica anual de crescimento (TGCA) - Ceará e RMF 1980-1996

DISCRIMINAÇÃO	TGCA (1) ⁴			DENSIDADE DEMOGRÁFICA	POPULAÇÃO	
	80/91%	91/96%	"R"	hab/km2	1991	1996
CEARÁ	1,6	1,3	-	46,53	6.366.647	6.809.794
RMF	3,1	-	-	-	2.207.680	2.584.672
Fortaleza	2,7	2,13	228°	6.263,59	1.768.637	1.967.365
Aquiraz	3,1	2,45	118°	108,29	46.305	52.282
Caucaia	5,2	4,84	44°	174,93	165.099	209.150
Eusébio	4,8	5,92	33°	348,79	20.410	27.206
Guaiúba	2,4	-0,58	1133°	62,88	7.176	17.060
Itaitinga	-	2,59	114°	166,68	22.775	25.886
Maracanau	13,8	0,37	1101°	1.623,38	157.151	160.065
Maranguape	2,6	2,74	112°	125,33	71.705	82.064
Pacatuba	6,9	3,13	77°	315,90	71.705	43.594

Fonte: Censo Demográfico - IBGE - 1991; Contagem Populacional - IBGE, 1996 e IPLANCE.

⁴ "R" - Rank em relação aos 184 municípios do Estado do Ceará. A 2ª maior (TGCA) foi registrado no município de Horizonte (6,78%) que é localizado na mesorregião de Fortaleza e em processo de industrialização. A (TGCA) de Fortaleza no período 1980 - 1996 é de 2,59%.

Tabela 2

População, segundo o gênero - RMF 1996

MUNICÍPIO	HOMENS	MULHERES	TOTAL
Fortaleza	911.859	1.055.506	1.967.365
Aquiraz	27.100	25.182	52.282
Caucaia	102.986	106.164	209.150
Eusébio	13.605	13.601	27.206
Guaiúba	8.668	8.392	17.060
Itaitinga	13.148	12.738	25.886
Maracanau	79.004	81.061	160.065
Maranguape	40.346	41.718	82.064
Pacatuba	21.382	22.212	43.594
TOTAL da RMF	1.218.098	1.366.574	2.584.672

Fonte: Contagem Populacional - 1996 - IBGE.; Elaboração: IPLANCE.

A QUESTÃO SOCIAL EM FORTALEZA: INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA

2

A questão social em Fortaleza, se explicita no acesso desigual aos bens individuais e coletivos de consumo e torna-se facilmente perceptível à simples observação. Que indicadores permitem visualizar um quadro de desigualdades na RMF e particularmente, em Fortaleza, um dos principais pólos de atração turística do Nordeste? Antes de mais nada, a desigualdade social se evidencia no plano espacial, na segmentação da cidade configurada por uma divisão entre leste e oeste. A primeira parte, predominantemente habitada pela população de padrões médios e altos de renda, concentra o comércio, os serviços de melhor qualidade e a infraestrutura de turismo, enquanto a segunda, habitada sobretudo pelas camadas de baixa renda, a indústria, o pequeno comércio, o aterro sanitário e os serviços realizados de modo precário.

Essa desigualdade física é reflexo da dificuldade de acesso da maioria da população aos frutos do crescimento econômico verificado no Estado. No período 1988-94, o PIB no Ceará apresentou um crescimento de 31,5% - correspondente à média anual de 3,99% - que superou o desempenho nacional, cuja média anual, no mesmo período, foi de 1,33%.

A reflexão sobre a problemática social na RMF não pode ignorar a concentração neste espaço, em 1991, de 36,2% da população do Estado em apenas 2,4% de sua superfície. A taxa de crescimento da RMF de 3,4%, correspondente ao período 1980-91, superou em duas vezes a registrada no Estado que foi de 1,7% na mesma época.

A migração do interior para os municípios da RMF, reflete a capacidade de atração das atividades econômicas empreendidas nessa área, particularmente a industrialização implementada por políticas oficiais de incentivo. Apesar disso, a economia formal não tem conseguido gerar o número de empre-

gos compatível com a disponibilidade de mão-de-obra. Dados recentes obtidos pela pesquisa do SINE revelam que, em dezembro de 1997, a taxa de ocupação da PIA (população em idade ativa) em Fortaleza foi de 40,06%, abaixo da registrada em dezembro de 1996, que foi da ordem de 41,35%. Enquanto isso, a taxa de ocupação no setor informal da economia girou em torno de 53,59% e o índice de desemprego aberto em cerca de 10,23% da PEA. Essa taxa, que foi inferior à de novembro de 1997 (10,91%), é maior do que a registrada em dezembro de 1996 (9,42%).

Os últimos resultados da Pesquisa de Orçamento Familiar - POF, realizada em 1996, situam a RMF na dianteira das demais regiões metropolitanas brasileiras em nível de concentração de renda: 0,6220 do índice de Gini. Esse título, que não enobrece os habitantes da área, não é novo; em 1987, na mesma pesquisa, a região já ocupava essa posição.

Dados da mesma fonte apontam melhoria da participação na renda global dos 10% mais pobres da população da RMF em 1996 - 0,80%, comparativamente a 1987 - 0,78 (Tabela 3). Em contrapartida, os dados que tomam como base o salário mínimo, revelam que a média salarial de 0,86% obtida por essa faixa (10% mais pobres) em 1987, decresceu para 0,76% em 1996, embora permaneça em patamar superior ao apresentado nas regiões metropolitanas de Salvador e Recife. (Tabela 4). Os dados mostram ainda que o decréscimo ocorreu em todas as camadas, ou seja, pobre, média e alta. Todavia eles evidenciam principalmente os contrastes sociais, ou seja: enquanto os 10% mais pobres ganham em média 0,76% do salário-mínimo, os 10% mais ricos ficam com 45,47 salários; patamar superior ao alcançado pelas camadas privilegiadas de Salvador e Recife (Tabela 4).

Tabela 3

Participação na renda global das famílias pesquisadas na RMF 1987 e 1996

Fatia da população	Participação na renda	
	1987	1996
10% mais pobres	0,78	0,80
10% da classe média	7,11	6,85
10% mais ricos	49,52	49,93

Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamento Familiar - POF

Tabela 4

Média salarial nas Regiões Metropolitanas do Nordeste 1987 e 1996

Nível de renda	Fortaleza		Salvador		Recife	
	1987	1996	1996	1996	1987	1996
10% mais pobres	0,86	0,76	1,00	0,63	0,78	0,61
10% da classe média	7,83	6,32	9,80	6,63	7,73	6,13
10% mais ricos	54,47	45,81	64,02	44,64	54,06	41,52

Fonte: IBGE. Pesquisa de Orçamento Familiar - POF

A desigualdade de rendimento tem repercussões no âmbito das condições de habitabilidade, da estruturação familiar e do acesso aos bens e serviços básicos. A crescente demanda por moradias na RMF tem contribuído para a progressão do *déficit* habitacional, que passou de 18,6% (71.511 unidades) em 1985 para 19,1% (11.509 unidades) em 1995, apesar da implantação de programas como o Mutirão Habitacional, o Programa de Habitação Popular - PROHAB e o Programa Emergencial de Recuperação de Moradias, além de iniciativas populares em parcerias com ONG's e órgãos governamentais.

O processo de expansão das favelas é um exemplo da dimensão que toma a questão da moradia no espaço da capital, como se pode observar na Tabela 5. Dados mais recentes, referentes a 1995, registram uma população favelada em torno de 720 mil, o que corresponde a 36% da população de Fortaleza.

Informações disponíveis sobre alguns aspectos do saneamento básico mos-

tram que a RMF apresenta progresso nesse campo colocando-se numa posição favorável em relação à média dos municípios do Estado. O número de domicílios com abastecimento de água adequado evoluiu de 77,05% em 1991 para 91,33% em 1996, enquanto a média do Estado, no mesmo período, cresceu de 42,69% para 47,52%. No que diz respeito à coleta de lixo o índice de domicílios beneficiados por esse serviço na RMF, em 1991, chega a 84,86% enquanto a média do Estado situa-se em torno 42,82%. Esse quadro favorável não se reflete na existência de instalações sanitárias adequadas, haja vista que menos da metade dos domicílios (39,65%) apresentam essa condição. A média do Estado com relação a essa variável situa-se em torno de 19,92%. Pesquisa de opinião realizada em Fortaleza em dezembro de 1996, aponta o saneamento básico como o principal e mais sistemático problema da cidade, seguido da precariedade dos serviços de saúde, problemas de moradia e desemprego.

Tabela 5

As favelas em Fortaleza 1985 e 1991

Indicadores	1985	1991
Número de favelas	234	313
Número de casas	64035	98258
Número de famílias	70450	108145
População	352250	540720

Fonte: SAS. Adensamentos favelados em Fortaleza, 1991.

A ampliação e melhoria do abastecimento d'água e da coleta de lixo, juntamente com ações de natureza preventiva no âmbito da saúde têm contribuído para a reversão de alguns indicadores nessa área. A taxa de mortalidade infantil no período 1993-96 foi de 38/1000, inferior à média do Estado de 46 / 1000 em 1996. Com exceção do número de unidades de saúde por habitante, cuja média estadual é superior à da capital, os demais indicadores, como leitos, atendimento odontológico por habitante e cobertura vacinal apresentam taxas iguais ou superiores à média do Estado.

É possível observar mudanças no plano da educação básica, que igualmente podem estar interferindo no quadro positivo dos indicadores de saúde. Pela Tabela 6 verifica-se redução nos percentuais da pessoa sem instrução entre o ano de 1987 comparativamente a 1996, assim como acréscimo na faixa até a 8ª série do primeiro grau. Apesar disso, a progressão no processo de escolarização segue cada vez discriminatória, como é possível observar na tabela acima referida que ilustra a perda relativa de acesso da população à escolaridade de 2º grau e de nível superior na RMF.

Os diferenciais de renda repercutem igualmente no âmbito da estrutura fa-

miliar. O desemprego e o subemprego têm empurrado cada vez mais a mãe e os filhos para o mercado de trabalho, repercutindo na organização familiar, reduzindo ou mesmo retirando importantes segmentos do acesso à educação, assim como expondo um amplo contingente da população infanto-juvenil à violência, ao roubo, à droga e à prostituição. A esse respeito, a capital tem se destacado em uma categoria que os órgãos de apoio à criança e ao adolescente vêm se empenhando em combater, o turismo sexual.

Segundo levantamento realizado pela SAS em 1993, existem nas ruas de Fortaleza 6.146 crianças e adolescentes, dos quais 184 já perderam o vínculo com a família, que cotidianamente se expõem aos riscos de envolvimento no submundo da contravenção. De acordo com esse levantamento, 47,3% vão à rua em busca de trabalho; 15,72% para mendigar; 30,85% sem finalidade definida; 2,56% para recolher restos de comida; 2,33% para roubar e 1,24% para participar de gangues. Deste contingente, 31,34% estavam envolvidos com os seguintes problemas: uso de drogas (16%), prostituição (11,81%) e participação em roubos ou em gangues (3,53%).

Distribuição das famílias por nível de instrução 1987 e 1996

Nível de instrução	1987	1996
Sem instrução	24,15	21,20
Até 4ª série do 1º Grau	32,14	26,78
Até 8ª série do 1º Grau	17,10	26,68
2º Grau	17,08	13,38
Superior	8,75	7,39
Mestrado ou Doutorado	0,78	0,44

Fonte: SEDUC

Esses dados demonstram, embora de forma superficial, a problemática social de Fortaleza. Mesmo que o governo, independente ou em parceria com a sociedade civil, venha adotando medidas alternativas de resolução dos problemas da pobreza, a desigualdade social persiste, porque essas medidas não incidem no plano da distribuição de renda, nem são tomadas na proporção de sua intensidade e progressão. A utilização de índices de qualidade de vida amplia o conhecimento da realidade e permite visualizar a situação de Fortaleza comparativamente a outros espaços.

Atualmente, o discurso sobre a qualidade de vida nas cidades faz parte do dia-a-dia dos cidadãos, independente da classe social a que pertencem. A questão é saber o que está sendo considerado para conceituar qualidade de vida, como quantificá-la e que indicadores, que índices, que ponderações estão sendo utilizadas.

Mediante esta questão inicial, procura-se, a seguir, abordar alguns conceitos e formas de quantificação da qualidade de vida, utilizados em um determinado espaço. Esse espaço, segundo definição de SANTOS (1996. p.111), “é composto por dois elementos que interagem continuamente: a configuração territorial e a dinâmica social ou o conjunto de relações que definem uma sociedade em determinado momento”.

Nesse contexto, encontram-se inúmeras definições sobre qualidade de vida. O conceito “ideal” deveria contemplar o que se refere ao “meio ambiente e circunstâncias externas a vida indivi-

dual” (poluição, qualidade das habitações, saúde, crimes, caos de trânsito etc.) e fatores de senso de realização, no amor, afeição, percepção, liberdade etc.. O grande desafio é como medir, elaborar, principalmente, indicadores subjetivos que estão mais ligados a valorização individual.

Na visão de CARMO (1993. p.58/59) só faz sentido o conceito de qualidade de vida quando utilizado em relação a um sistema referencial específico e plenamente explicitado. A questão é como estabelecer esse quadro referencial coerente com a realidade atual. Acredita que um quadro possível seria o conceito de desenvolvimento sustentável - a promoção do desenvolvimento sem colocar em risco a sobrevivência das gerações futuras. Assim, “o conceito de qualidade de vida pode indicar parâmetros objetivos, capazes de subsidiar sugestões para a implementação de políticas.”

Ademais, técnicos, pesquisadores de instituições que tentam aferir a qualidade de vida das pessoas em um determinado espaço geográfico, utilizam indicadores objetivos, que podem medir e quantificar a realidade sócio-econômica e mais recentemente a ambiental. Esses indicadores, mesmo com todas as suas limitações são capazes de ser utilizados para traçar um perfil do bem-estar social para um determinado segmento social e servir de orientação para a definição de políticas e de público a ser contemplado. Dentre esses indicadores, destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) passou a calcular os IDH's)

para diferentes países do mundo e divulgar através do Relatório de Desenvolvimento Humano. No Brasil, este programa, em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), calculou, pela primeira vez, esse índice em 1966, divulgando um relatório com informações comparadas entre regiões e unidades da federação. Considerou três aspectos básicos para o desenvolvimento humano: desfrutar vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso a recursos para um padrão de vida decente. Para mensurar esses aspectos, tomando como base os dados do Censo Demográfico de 1991, trabalhou com as seguintes variáveis: esperança de vida, taxa de alfabetização de adultos e taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior e renda *per capita*.

O relatório do IDH brasileiro revela, dentre outras conclusões, que o arrefecimento econômico na década de 1980, provocou um aumento da desigualdade e da pobreza, agravando a tendência histórica de concentração de renda. O total de pobres é estimado em 42 milhões o que representa 30% da população.⁵ No Nordeste, a proporção de pobres se eleva para 46% e no Estado do Ceará, eles constituem mais da metade da população, o que em termos absolutos significa 3,3 milhões de pessoas.

Na classificação do Estado segundo o IDH, o Ceará ocupa 23º lugar, com um índice de 0,506, um pouco acima do Piauí (0,502) de Alagoas (0,500) e da Paraíba. Outros indicadores permitem compreender melhor a posição do Ceará no contexto regional e nacional. De acordo com dados do Censo Demográfico de 1991, a esperança de vida ao nascer - 56,8 anos, situa-se num patamar inferior ao do Nordeste - 59,1 e do Brasil - 66,3 anos. A taxa de matrícula combinada nos três níveis de ensino é de

33% enquanto que na região chega a 60% e no país a 68%. No que se refere ao PIB *per capita*, a média para o Estado é de PPC\$ 2.203, inferior à do Nordeste (2.559) e a do País (5.240).

O relatório ressalta também a metropolização da pobreza, mostrando que no período 1990/91 o percentual de pobres nas áreas metropolitanas cresceu de 26% para 29%.

Outro índice que se propõe a medir a qualidade de vida da população é o Índice de Desenvolvimento Relativo - IDR, proposto por LEMOS (1996) que, além dos indicadores incluídos no cálculo do IDH, utiliza outros referentes: a água tratada, acesso aos serviços de coleta de lixo, saneamento, oferta diária de calorias e taxa de mortalidade infantil. Para a construção desse índice, o autor utilizou a análise multivariada, basicamente a análise fatorial e os dados do censo demográfico de 1991, conforme discriminação a seguir: % de domicílios ligados à rede de água encanada; % de domicílios com acesso à coleta de lixo; nível de alfabetização das pessoas maiores de cinco anos; renda média mensal do chefe da família, utilizada como *proxy* da renda média municipal mensal e o coeficiente de Gini.

A pesquisa constatou que apenas 31 dos 4.502 aglomerados humanos (municípios e distritos) pesquisados atingiram a renda *per capita* de US\$5.448,00 anuais ou US\$454 mensais, considerada pela ONU como a renda necessária para atingir os padrões mínimos de desenvolvimento humano. É importante ressaltar que, dentre esses municípios, nenhum pertence às regiões Norte e Nordeste.

No caso do Ceará nenhum município é classificado no *rank* dos 100 municípios brasileiros que apresentam os maiores níveis de renda mensal. Entretanto, na relação dos 100 classificados com os menores níveis de renda mensal, aparecem 13 municípios cearenses, destacando-se Graça no 5º lugar, com uma renda média de US\$ 41,40/mês.

5 Considerando como família pobre aquela cuja renda *per capita* não é suficiente para adquirir os bens necessários à sobrevivência adequada de seus membros.

2

A capital com o melhor nível de qualidade de vida segundo a pesquisa de Lemos é Brasília, com um IDR igual a 100, seguida por São Paulo com 78,76 e Porto Alegre com 77,75. Em meio às capitais localizadas no Nordeste, Natal destacou-se como a que apresentou o melhor nível de qualidade de vida com um IDR de 70,48, ocupando o 27º lugar entre as 27 capitais estudadas. Recife e Fortaleza ocuparam, respectivamente o 13º e o 20º lugares com IDRs de 68,76 e 62,27. No *ranking* do Brasil, a capital cearense situou-se em 397º lugar, em 13º em nível de Nordeste e em primeiro no âmbito do Ceará.

Comparando Fortaleza com as outras cidades incluídas no projeto “Desafio das Gestões Democráticas”, coordenado pelo Centro Josué de Castro, constatou-se que a capital cearense tem o menor IDR - 62,27 e Santos o maior - 79,93. Recife e Porto Alegre apresentaram um IDR de 68,76 e 77,95, respectivamente. Isso quer dizer que entre as cidades citadas anteriormente, Fortaleza tinha em 1991 a menor renda do chefe da família, a menor taxa de alfabetização, a segunda pior taxa de domicílios com coleta de lixo e a menor taxa de domicílios com acesso a água encanada. No entanto, em relação às cidades do Ceará, Fortaleza é que apresenta o melhor nível de qualidade de vida, seguida por Juazeiro do Norte e Maracanau.

Além dos indicadores já citados, a Fundação IPLANCE elaborou o Índice Desenvolvimento Municipal - IDM que procura mensurar a qualidade de vida em nível local, possibilitando avaliar o

desenvolvimento de um município e comparar com outro. Para o seu cálculo utiliza a técnica multivariada de análise fatorial para definir um indicador único - IDM que é uma resultante dos vetores obtidos a partir de variáveis correlatas utilizando indicadores fisiográficos, fundiários e agrícolas, econômicos e financeiros, demográficos e sociais e de infra-estrutura.

Os resultados preliminares do estudo apontam na mesma direção das conclusões obtidas nos estudos citados anteriormente, nos quais Fortaleza se destaca no contexto estadual, apesar de todas as fragilidades que afetam diretamente o desenvolvimento humano. Dos 184 municípios do Estado, a capital é o que apresenta o maior IDM - 94,51. Em segundo e terceiro lugares situam-se os municípios de Maracanau e Sobral com IDMs de 64,10 e 54,03, respectivamente.

Para finalizar a discussão desenvolvida nesse item, convém alertar para a limitação dos indicadores citados por não incluírem aspectos não econômicos extremamente importantes na determinação da qualidade de vida dos cidadãos como, por exemplo, o tempo médio de deslocamento residência-trabalho, os níveis de criminalidade, de poluição, as opções de lazer, a qualidade dos serviços de saúde e educação, dentre outros. Essa constatação permite concluir pela necessidade de aperfeiçoamento de indicadores que possam medir de forma mais adequada os níveis de qualidade de vida dos habitantes de um determinado espaço geográfico.

ECONOMIA LOCAL E MERCADO DE TRABALHO

Perfil econômico ~ 3.1

Fortaleza tem sua economia voltada fundamentalmente para os serviços e a indústria, o que pode ser comprovado pela participação setorial na composição do Produto Interno Bruto (PIB) deste município, para os anos de 1993, 1994 e 1995 (IPLANCE, 1997). Segundo o IPLANCE, em 1995, o setor agropecuário de Fortaleza respondia por apenas 0,82%, sendo a produção animal (pesca, bovinos e aves) responsável por este percentual, enquanto a indústria contribuía com 25,99% e os serviços com 73,19% para a formação total do PIB.

Em relação ao PIB estadual, o município de Fortaleza participava, em 1995, com quase 50% do total, o que signifi-

ca, em termos monetários, R\$6,29 bilhões dos 12,78 bilhões gerados pelo Estado (Tabela 7). Computando-se os outros municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), o percentual e o valor sobem, respectivamente, para 63,87% e R\$ 8,16 bilhões, conforme pode ser observado na Tabela 8. Esses dados mostram o alto grau de concentração de riqueza na capital e nos municípios da RMF, mesmo que esta concentração, no caso de Fortaleza, tenha apresentado uma redução no período 1993-1995, conforme pode ser observado na tabela acima citada.

Tabela 7

Produto Interno Bruto (PIB) a custo de fatores - Fortaleza - 1993/95*

DISCRIMINAÇÃO	1993(Cr\$ Milhões)	1994 (R\$ Mil)	1995 (R\$ Mil)
Agrícola	2.845,13	34.205,45	51.298,61
Indústria	120.356,40	1.026.148,18	1.635.279,32
Serviços	386.023,67	2.691.284,64	4.605.160,22
Total do Município (A)	509.225,20	3.751.638,28	6.291.738,15
Total do Estado (B)	921.083,17	7.602.432,03	12.782.297,61
(A)/(B)= %	55,29	49,35	49,22

Fonte: IPLANCE.

* Dados Preliminares, a preços correntes, sujeitos a modificação.

Tabela 8

Produto Interno Bruto (Pib) A Custo De Fatores - RMF - 1993/95(*)
1993-1995

DISCRIMINAÇÃO	1993 (CR\$ milhões)	1994 (R\$ mil)	1995 (R\$ mil)
AGRÍCOLA	9.424,58	107.707,32	153.829,73
INDÚSTRIA	194.017,41	1.674.232,38	2.692.798,32
SERVIÇOS	432.903,27	3.103.209,17	5.317.998,64
TOTAL DA RMF	636.345,25	4.885.148,87	8.164.626,69

Fonte: IPLANCE.

(*) Dados Preliminares.

3

No contexto da economia fortalezense, em 1995, o setor terciário, que abrange entre outros o comércio, turismo e prestação de serviços, detém a maior participação no PIB (36,03%) e na população ocupada (48,%/). Esse comportamento vem se mantendo historicamente, mesmo com o avanço da industrialização recente, não perdendo sua forte característica terciário-comercial, notadamente nas áreas de confecções, calçados e artefatos de tecidos. É importante realçar, que a cidade de Fortaleza insere-se entre os três primeiros pólos comerciais do ramo de confecção mais importantes do cenário nacional e tem o que é considerado o maior centro de autopeças comercial da região Nordeste, segundo informações contidas no cadastro comercial de 1994.

O comércio de Fortaleza tem crescido em qualidade e em quantidade nos últimos anos, embora sua participação relativa no contexto do Estado tenha diminuído. Em 1985, dos 12.107 estabelecimentos comerciais existentes no Ceará, 7.870 (65%) estavam na ca-

pital, distribuídos em 7.198 varejistas e 672 atacadistas. Em 1993, o número de empresas comerciais era de 31.595 (Cadastro Comercial -1994) e, em 1996, Fortaleza possuía 33.642 estabelecimentos varejistas e 2.231 atacadistas, perfazendo um total de 35.476 unidades comerciais (Cadastro da SEFAZ) (Tabela 9).

No que se refere ao comércio exterior por via marítima realizado através do porto do Mucuripe, de onde é escoada parte da produção gerada no Estado, destaca-se o movimento de produtos, sobretudo os básicos (agrícolas). Todavia, os produtos manufaturados e os semi-manufaturados, vêm ganhando participação na pauta das exportações nos últimos anos. No que se refere ao mercado externo, os produtos exportados destinam-se com maior frequência para os Estados Unidos; Alemanha; Espanha e Itália. As exportações, no Porto do Mucuripe, alcançaram em 1990 o volume de 214.754 t e, em 1996, perfizeram um total de 180.032 t, enquanto as importações chegaram a 1.858.751 t em 1985 e a 2.918.330 t em 1996. (Tabela 10).

Tabela 9

Número De estabelecimentos comerciais - Ceará, RMF e Fortaleza 1985-1995(*)

DISCRIMINAÇÃO	CEARÁ	RMF	FORTALEZA
1985			
ATACADISTA	972	-	672
VAREJISTA	11.135	-	7.870
TOTAL	12.107	-	8.542
1993			
ATACADISTA	3.635	2.585	2.261
VAREJISTA	80.869	32.498	29.334
TOTAL	84.504	35.083	31.595
1995			
ATACADISTA	3.455	2.475	2.231
VAREJISTA	83.479	34.205	31.089
TOTAL	86.934	36.680	33.320

Fonte: SIC-SEBRAE e SEFAZ.
Elaboração: IPLANCE.

Em se tratando de valores, as exportações alcançaram o montante de US\$380,43 milhões, em 1996. Desagregando por categorias, as exportações de produtos básicos somaram US\$238,38 milhões, enquanto os produtos semimanufaturados totalizaram

US\$12,96 milhões e os manufaturados US\$99,99 milhões. Em termos de produtos, a amêndoa da castanha de caju vem apresentando no período 1992/97 uma participação de 40% na pauta das exportações cearenses (Tabela 11).

TABELA 10

Movimento de mercadorias no porto do Mucuripe - Fortaleza 1985-1996 (Em toneladas)

DISCRIMINAÇÃO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES
1985	327.095	1.417.860
1990	214.754	1.858.751
1991	211.427	1.899.713
1992	244.303	1.944.477
1993	222.258	2.477.205
1994	234.685	2.538.409
1995	201.799	2.816.610
1996	180.032	2.918.330

Fonte: CIA. DOCAS / Elaboração: IPLANCE.

• Turismo

Outro segmento que vem ganhando espaço nos últimos anos é o turismo. Fortaleza reúne condições naturais favoráveis para o desenvolvimento dessa atividade, com a sua localização estratégica, situando-se nas rotas turísticas internacionais. Todavia, o turismo constitui-se ainda numa atividade pouco explorada em decorrência da precariedade dos equipamentos e serviços ofertados aos turistas. A propósito, deve-se salientar que a consolidação do turismo como atividade econômica repercutirá num melhor desempenho da indústria, do comércio, e do setor serviço como um todo, sobretudo na geração de emprego e de renda. Atualmente, segundo cálculos do IPLANCE, o turismo participa com aproximadamente 2% do PIB do Estado (1996) participação que tende a crescer face aos investimentos ora realizados nessa atividade.

No Ceará, destacam-se três pólos turísticos: o da RMF, constituído pelas praias do Futuro, Prainha, Icarai,

Cumbuco, Taiba, e Pecém; o pólo Litorâneo Leste, praia das Fontes, Morro Branco, Majorlândia e Canoa Quebrada; e o terceiro, Litorâneo Oeste, formado pelas praias Foz do Cauipe, Bitupitá, Marinheiro, Jericoacoara e Almofala.

Quanto à recepção de turistas na região Nordeste, Fortaleza coloca-se como terceiro pólo receptor, atrás de Natal e Maceió, significando algo em torno de 15,0% dos turistas que se deslocam ao Nordeste. Em 1997 visitaram Fortaleza cerca de 970.000 pessoas, sendo 55.290 estrangeiros e 914.710 nacionais (Tabela 12). O baixo número de visitantes estrangeiros está associado à inexistência de rotas locais, quadro que será modificado com o funcionamento do novo aeroporto, bem como à fragilidade da rede hoteleira. Constituem-se principais emissores de turistas internacionais a Itália, os Estados Unidos e a Argentina, todos com participação em torno de 16% do total de visitantes procedentes do exterior.

3

No âmbito do mercado doméstico os turistas são provenientes sobretudo da região Nordeste (Pernambuco e Rio Grande do Norte) e do Sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo).

A criação da Secretaria do Turismo (SETUR), em 1995, foi um marco importante para impulsionar o turismo, sobretudo o estrangeiro. Trabalhando em parceria com a iniciativa privada, a SETUR tem dado bastante ênfase à divulgação da beleza natural do Estado, com participação em eventos internacionais.

Deve-se ressaltar também, a participação da Prefeitura de Fortaleza, através de sua empresa de turismo a FORTUR que, juntamente com o SEBRAE, tem realizado importantes campanhas em prol do turismo de Fortaleza e realizado investimentos como a construção do mercado central e da ponte sobre o rio Ceará. Na administração do prefeito Antônio Cambraia (1993/96) a atividade turística foi eleita como prioridade considerando sua importância para o aumento do emprego e da renda. "Estamos deixando a cidade mais saudável para receber os visitantes" dizia o prefeito em 1995, referindo-se ao

aparelhamento dos principais corredores turísticos da cidade através da pavimentação das avenidas, podaço de árvores e limpeza das praias (Diário do Nordeste, 16/7/95).

O Governo do Estado está investindo em ações direcionadas ao transporte, desenvolvimento urbano, meio ambiente, saneamento básico com interface direta com aqueles setores que possuem ações conexas com o turismo, como saúde, educação, segurança pública, ação social e emprego, objetivando estruturar, não só em Fortaleza, mas no Estado, uma estrutura adequada ao desenvolvimento do setor turístico, reconhecido como grande gerador de emprego e renda.

Convém ressaltar a necessidade de avaliação sistemática sobre os efeitos do turismo na cidade, considerando custos e benefícios. A geração de emprego e renda precisa estar condizente com a preservação ambiental e estabilidade da qualidade de vida dos habitantes da cidade. Portanto a construção de uma vocação turística precisa ser fundamentada fora do princípio natural, levando em conta esses aspectos.

Tabela 12

Informações gerais sobre o turismo - Estado do Ceará - 1990-97

DISCRIMINAÇÃO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(1)	1997
MEIOS DE HOSPEDAGEM								
• Hotéis classificados (n.º)	27	28	24	44	24	25	26	-
• Extra-hotéis (n.º) (2)	-	-	-	-	-	119	120	-
• Total	-	-	-	-	-	144	146	160
ORIGEM								
• Estrangeiros (n.º)	10.893	9.322	34.782	47.582	15.209	16.759	40.209	55.290
• Nacionais (n.º)	93.606	142.311	158.449	150.513	85.182	745.018	759.916	914.710
• Total (n.º)	104.499	151.633	193.231	198.095	100.391	761.777	773.247	970.000
DADOS ECONÔMICOS								
• Gasto <i>per capita</i> (R\$)	-	-	-	-	-	67,17	51,66	56,00
• Permanência Média/dias	-	-	-	-	-	10	13,0	12,5
• Receita Direta (R\$ 1.000)	-	-	87.878	84.246	89.537	511.686	659,9	909,9

Fonte: CODITUR/SETUR.

Elaboração: IPLANCE.

Notas: (1) Alguns dados foram modificados pela SETUR.

(2) Extra-hotéis incluem os hotéis não classificados, apart hotéis ou *flats*, pousadas e albergues.

• Indústria

O setor industrial, atualmente, participa com 25,99%, na composição do PIB total de Fortaleza e isto deve-se ao fato de que na capital e nos outros municípios da RMF está concentrado o maior número de indústrias.

Fazendo-se um mapeamento das unidades industriais distribuídas no território cearense, com base nos dados da SIC, tem-se a seguinte visão: cerca de 63% das indústrias estão instaladas na RMF vindo a seguir, a região de Jaguaribe/Centro Sul, com 9,3% e o Cariri, com 7,9% (SIC, 1990). Nos anos mais recentes, essa situação vem se modificando. Em 1996, a RMF detinha em seu território 58,7% das indústrias cearense apresentando uma queda de 6,8% em relação a 1990. Esses dados, refletem, provavelmente, os primeiros resultados das políticas de descentralização industrial que vêm sendo adotadas pelo Governo Estadual. Portanto, novos espaços (sócio-econômicos) regionais estão sendo gestados através da ação do Estado- planejador que segundo FRANCISCO OLIVEIRA (1997. p.24), tem o papel de racionalizar a reprodução ampliada do capital.

Um ponto a destacar, diz respeito ao fato de que a maioria dos trabalhadores de classe média (gerentes e diretores) das indústrias instaladas na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), moram na capital, gerando um desequilíbrio urbano-fiscal. Dessa forma, enquanto as indústrias geram arrecadação de impostos nos municípios de origem, esses trabalhadores e suas famílias demandam produtos, serviços urbanos e infra-estrutura em Fortaleza.

O processo de industrialização não alterou significativamente o caráter tradicional da estrutura industrial pré-existente em Fortaleza e conseqüentemente, no Ceará, embora tenha provocado diversificações e mudanças na participação e na estrutura de emprego e renda no decorrer dos anos. Porém, entre as indústrias consideradas como tradicionais (têxteis, alimentares) existem algumas engajadas no alto padrão tecnológico com métodos gerenciais modernos comparáveis com as adotadas por empresas modernas do setor de outras regiões do País e do mundo.

Em termos de tamanho dos estabelecimentos, segundo a Secretaria da Indústria e do Comércio (SIC), predominam em todo o Estado, as micro e pequenas empresas, sendo que, as maiores indústrias se concentram em Fortaleza e nos outros municípios da RMF. O parque industrial de Fortaleza é composto basicamente de quatro tipos de indústrias: extrativa mineral, transformação, construção civil e serviços de utilidade pública (SIUP). Por ordem de importância destaca-se a indústria de transformação que, em 1995 perfazia um total de 5.743 unidades. Agregando os demais municípios da RMF, este número cresce para 6.523 unidades. Em seguida, destacam-se as de construção civil, com 34 unidades em Fortaleza e 36 na RMF. As indústrias extrativas mineral e os SIUP respondem por nove e sete empresas, respectivamente, na capital. (Tabela 13).

Número de estabelecimentos industriais - Estado, Fortaleza e RMF
1991 ~ 1996

DISCRIMINAÇÃO	CEARÁ	RMF	FORTALEZA	%	
				(2)/(1)	(3)/(1)
1991	6.870	4.428	3.953	64,45	57,54
EXTR. MINERAL	84	27	9	-	-
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	6.076	3.815	3.380	-	-
IND. CONSTR. CIVIL	706	582	560	-	-
SERV. UTIL. PÚBLICA	4	4	4	-	-
1995	11.167	6.595	5.793	59,06	51,88
EXTR. MINERAL	100	28	9	-	-
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	11.000	6.523	5.743	-	-
IND. CONSTR. CIVIL	50	36	34	-	-
SERV. UTIL. PÚBLICA	17	8	7	-	-
1996	11.068	6.498	5.693	58,71	51,44
EXTR. MINERAL	102	29	9	-	-
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	10.886	6.419	5.638	-	-
IND. CONSTR. CIVIL	62	42	38	-	-
SERV. UTIL. PÚBLICA	18	8	8	-	-

Fonte: SIC/Cadastro Industrial e SEFAZ/Cadastro de contribuintes.

Elaboração: IPLANCE.

Nos últimos cinco anos, o governo estadual vem desenvolvendo ações voltadas para o setor industrial, por considerá-lo estratégico, capaz de contribuir para a melhoria dos indicadores sócio-econômicos e para a redução das disparidades interregionais no Estado, conforme cita o Plano de desenvolvimento Sustentável de 1995-1998. Neste sentido, foi implantado o Programa de Atração de Novos Investimentos, com a finalidade de promover o desenvolvimento industrial no território cearense, através da concessão de incentivos⁶, sobretudo para as indústrias que se instalam nos municípios do interior. O fato é que, mesmo com esses incentivos, algumas empresas ainda preferem instalar-se em Fortaleza e na RMF, tendo em vista a disponibilidade de uma melhor infra-estrutura, mão-de-obra qualificada e serviços prestados.

Como resultado deste programa foram catalogadas, no período de janeiro de 1995 a julho de 1997, 214 indústrias no Estado e 17 em Fortaleza, perfazendo um total em investimentos da ordem de US\$88,8 milhões, com a perspectiva de gerar 2.400 empregos diretos e 9.600 indiretos. Em termos de gêneros, destacam: fabricação de produtos químicos, confecção de artigos do vestuário e acessórios; fabricação de artigos de borracha e fabricação de máquinas e equipamentos.

Corroborando com o programa de interiorização e desconcentração das indústrias no Ceará, o governo está implantando o PROURB, que tem como proposta básica estruturar um conjunto de 44 cidades estratégicas de médio e pequeno portes, com potencial de atrair indústrias,

⁶ 1)RMF: para as indústrias que se instalam nesta área são beneficiadas com empréstimos de 45 % do ICMS recolhido mensalmente pela empresa, com carência de 36 meses; 2) Para as indústrias localizadas fora da RMF, o FDC oferece empréstimos de 75% do ICMS, recolhido, mensalmente, pela empresa, com carência de 36 meses. O benefício dar-se-á por 10, 13 ou 15 anos, caso a localização seja fora da RMF, respectivamente, distando até 300 Km, de 300 a 500 Km e acima de 500 Km.

impulsionar a agricultura irrigada e incrementar o turismo, através de obras de infra-estrutura (saneamento e abastecimento de água), fortalecimento

institucional dos municípios envolvidos e elaboração de plano diretor por cada cidade.

Perfil do mercado de trabalho em Fortaleza⁽³⁾ ~ 3.2

Para investigar a estrutura e a dinâmica do mercado de trabalho de Fortaleza, no período 1991-1996, tomou-se como referência básica a pesquisa sobre emprego e desemprego, realizada pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE/CE), desde 1984, para a capital cearense e mais recentemente, para seis municípios cearenses de médio porte (Quixadá, Iguatu, Crateús, Sobral, Crato e Juazeiro do Norte). Por outro lado, como fontes complementares a análise utilizou-se o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Lei nº 4.923/65) do Ministério do Trabalho; a Relação Anual de Informação Social (RAIS) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

A população de Fortaleza, em 1991, era de 1.768.637 habitantes e em 1996, segundo a contagem populacional realizada pelo IBGE passou para 1.965.365, registrando um acréscimo, em termos absolutos de 196.728 pessoas.

Quanto à população economicamente ativa (PEA)⁷, observa-se um ligeiro decréscimo no período 1991/96: em dez./91 esse segmento representava cerca de 46,12%, enquanto em dez./96, correspondia a 45,89% significando um contingente de 753.159 pessoas. Desse total, 678.596 estavam efetivamente exercendo alguma atividade produtiva, correspondendo a uma taxa de ocupação de 41,35%, e uma taxa de desemprego aberto de 9,42%.⁸

Enquanto isso, a taxa de desemprego total sofreu pequenas alterações no período 1991/96, ficando em torno de 10%, o que corresponde a mais ou menos 80 mil desempregados. É bom frisar que os conceitos utilizados pelo SINE-CE são, em geral, os mesmos utilizados na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada com a metodologia do DIEESE/SEADE em várias Regiões Metropolitanas do País e difere dos conceitos utilizados pelo IBGE na sua Pesquisa Mensal de Emprego (PME) realizada em diferentes Regiões Metropolitanas, exclusive Fortaleza. Para o IBGE o desemprego abrange apenas aquelas pessoas de 15 anos e mais que, procuram trabalho, na semana de referência, ou seja, considera só o desemprego aberto. O SINE-CE considera além do desemprego aberto, o desemprego oculto (por desalento e por trabalho precário), pessoas de 10 anos e mais que, embora aptos para o trabalho, não procuram trabalho, na semana de referência, por acreditarem que o mercado não tenha condições de absorvê-las (SINE-CE/UI, 1985).

Por isso, as taxas de desemprego apresentadas pelo SINE-CE e DIEESE/SEADE são quase o dobro das apresentadas pelo IBGE. A tendência é uma negociação entre os executores da PME e da PED para um entendimento quanto aos aspectos metodológicos. Portanto, não é recomendável fazer comparações diretas entre os resultados das pesquisas realizadas pelo IBGE (PME) em outras cidades e a realizada pelo SINE-CE em Fortaleza e Municípios de porte médio.

⁷ Conceituada como o número de pessoas de 10 anos ou mais de idade que, no período de referência da pesquisa, estavam desenvolvendo alguma atividade de forma regular ou se encontravam procurando emprego e para isto tomaram medidas concretas de procura.

⁸ Considerando-se como desemprego aberto a situação em que as pessoas, na semana de referência da pesquisa, não exerceram nenhuma atividade e encontravam-se pressionando o mercado de trabalho, através de medidas concretas de procura.

3

No que se refere à RMF, segundo dados das PNAD's em 1993, a PEA correspondia a 55,85% ou 1.049.413 pessoas e em 1995, a PEA da RMF era cerca de 60,10%

da população total, ou seja, 1.185.116 pessoas em 1996, a PEA correspondia a 53,57% do total da população.

. Ocupação em Fortaleza e na RMF

Quanto à composição da população ocupada por subsetor de atividade, em Fortaleza, segundo o SINE/CE, nos anos

de 1991, 93, 95 e 96 (dezembro), apresenta a seguinte configuração:

Tabela 14

Ocupação Setorial em Fortaleza - 1991-1996

SETORES/SUBSETORES	1991	1993	1995	1996
Ind. Transformação (%)	14,20	14,80	13,95	14,60
Ind. Construção Civil (%)	4,85	5,24	4,42	4,21
Comércio (%)	24,88	21,79	23,37	20,35
Serviços (%)	46,31	50,48	50,99	54,25

Fonte: SINE-CE, Pesquisa Direta.

Constata-se uma crescente participação do setor serviços que evolui de 46,31% em 1991 para 54,25% em 1996; pequena redução no comércio e na construção civil, enquanto, a indústria de transformação reage em re-

lação a 1995. Comportamento semelhante a Fortaleza observa-se para a RMF nos anos de 1993 e 1995, que segundo as PNAD(s), registrara a seguinte distribuição:

Tabela 15

Ocupação Setorial na Região metropolitana de Fortaleza - 1993-1996

SETORES/SUBSETORES	1993	1995	1996
Ind. Transformação (%)	17,04	15,04	15,21
Ind. Construção Civil (%)	9,10	8,23	8,61
Comércio (%)	19,94	18,96	20,01
Serviços (%)	26,46	28,28	26,12

Fonte: IBGE/PNAD.

Observa-se que a indústria e o comércio tiveram as suas participações relativas reduzidas, enquanto a do setor

serviços vem crescendo nos últimos anos, tendência essa, observada também em outras regiões do País.

TABELA 16

INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO - FORTALEZA
1991-1996

DISCRIMINAÇÃO	DEZ./91	DEZ./93	DEZ./95	DEZ./96	
	TAXA	TAXA	TAXA	TAXA	ABSOLUTO
População economicamente ativa (PEA)	46,12	44,58	46,29	45,89	753.159
Ocupação	41,13	40,14	42,00	41,35	678.596
Ocupação informal	49,70	52,64	55,12	54,35	368.817
Desemprego aberto	10,52	9,73	8,66	9,42	70.496
Desemprego total	10,91	10,30	9,71	10,45	79.092
População não-economicamente ativa	53,88	55,42	53,71	54,11	888.067

Fonte: SINE/CE, Pesquisa Direta.

A taxa de ocupação da força de trabalho de Fortaleza em dez./96, foi de 41,35% da População em Idade Ativa - PIA (pessoas com 10 anos ou mais anos de idade), sendo menor do que a de dez./94 (42,60%) e dez./95 (42% de PIA). Passado o período significativo, 2º semestre/1994 e final de 1995, de efeitos positivos do Plano Real sobre o nível de ocupação com taxas superiores a 41%, vem outro período, 1º semestre/96, que apresenta taxas médias pouco superiores a 40% e em torno de 41,30% no segundo semestre, o que sinaliza, segundo o SINE-CE, para o esgotamento do ciclo de recuperação da ocupação pós-Plano Real (SINE-CE, dez.96).

Quanto à taxa de ocupação informal, verifica-se uma ligeira oscilação no período 1991/96. Cresceu de 49,7% em dez./91 para 55,12% em dez./95 reduzindo-se para (54,35%) da população ocupada em dezembro/96 o que corresponde a 368.817 trabalhadores nesse tipo de ocupação. Observando-se o comportamento dessa taxa em relação à distribuição por sexo e faixa etária, no período 1991/93 constata-se que a taxa de ocupação entre os homens decresce de 52,15% em 1993 para 51,97% em 1996, enquanto no mesmo período, a taxa de ocupação feminina cresce de 30,27% para 32,78%.

TABELA 17

TAXAS DE OCUPAÇÃO, POR SEXO E FAIXA ETÁRIA (%) - FORTALEZA
1991-1996

DISCRIMINAÇÃO	DEZEMBRO				
	1991	1993	1995	1996 TAXA	1996 ABS.
FAIXA ETÁRIA					
10-19	13,77	13,17	14,39	13,74	62.024
20-29	56,46	53,96	55,66	55,25	210.772
30-39	65,06	64,70	63,34	63,74	183.153
40-49	62,01	61,26	65,30	64,94	136.262
≥ 50	26,70	27,04	29,41	27,77	86.385
SEXO					
Masculino	53,93	52,15	54,89	51,97	380.760
Feminino	31,19	30,27	31,02	32,78	297.836

Fonte: Pesquisa Direta, SINE-CE/UI.

Elaboração: IPLANCE.

3

As faixas etárias de 20 a 29 anos e 40-49 anos apresentaram taxas crescentes no período 1993/96. Enquanto no período 1995/96, segundo análise de sazonalidade feita pelo SINE-CE, as faixas de 50 anos ou mais de idade e 10 a 19 apresentam quedas, evidenciando as dificuldades que tem a mão-de-obra dessas faixas de idade de serem absorvidas pelo mercado de trabalho, notadamente, o formal (Tabela 17).

Quanto à ocupação por categoria profissional, ocorre no período 1995/96 um pequeno crescimento dos assalariados (0,78%) e um decréscimo dos não assalariados na população ocupada de Fortaleza (de 34,0 para 33,22).

Todavia, convém frisar que a participação relativa do empregado particular⁹ na categoria assalariado diminuiu em 3,3% no período em análise, enquanto observa-se o crescimento da categoria de profissionais liberais de 0,37% para 0,49% da população ocupada e a queda dos biscateiros de 0,55% para 0,26% (Tabela 18). Portanto, estes dados não podem induzir a conclusões de que o mercado de trabalho informal em Fortaleza está decrescendo. Pelo contrário, segundo pesquisa direta do SINE-CE, está crescendo 55,20% em jan./97 o que corresponde a 379.785 trabalhadores ocupados nesse setor.

TABELA 18

POPULAÇÃO OCUPADA, POR CATEGORIA OCUPACIONAL (%)
FORTALEZA 1995-1996

CATEGORIA OCUPACIONAL	MÊS/ANO		
	DEZ./95	NOV./96	DEZ./96
ASSALARIADO	66,00	66,86	66,78
Empregado Público	9,63	11,40	10,90
Empregado Doméstico	5,57	6,93	6,76
Empregado Particular	50,80	48,53	49,12
NÃO ASSALARIADO	34	33,14	33,22
Profissional Liberal	0,37	0,48	0,49
Membro da Família sem Remuneração	1,06	1,41	1,20
Biscateiro	0,55	0,32	0,26
Autônomo	30,72	29,10	29,57
Empregador	1,30	1,83	1,70
TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Pesquisa Direta - Unidade de Informação, SINE/CE.

⁹ Conceituado pelo SINE-CE como pessoa que realizou um trabalho em base regular e contínua para um empregador em troca de uma remuneração em dinheiro e/ou mercadorias, objeto de um acordo verbal ou escrito estabelecido.

Desemprego em Fortaleza

No período em análise dez./91 a dez./96 a taxa média de desemprego aberto é de 9,58%. Apresenta um quadro decrescente de 10,52% em dez./91, 9,73% em dez./93 e chega a dez./96 com 9,42% da PEA, ou seja, 70.496 trabalhadores estavam pressionando o mercado de trabalho à procura de emprego.

Segundo o SINE-CE, o melhor comportamento do desemprego no período foi em 1995 (8,66%) (Tabela 13). A taxa de desemprego aberto não-

cessante, que especifica o nível de procura dos que não têm experiência é declinante, o que reflete a redução de demanda por trabalho das pessoas que buscam o primeiro emprego. Já a taxa de desemprego aberto cessante, que mede a demanda por trabalho daqueles que têm experiência de trabalho anterior, também reduziu de 8,34% em dez./1991 para 7,32% em dez./1993 e chega a dez./1996 com 7,87% o que corresponde a 57.898 trabalhadores desempregados.

TABELA 19

TAXAS DE DESEMPREGO ABERTO, POR SEXO E FAIXA ETÁRIA FORTALEZA 1991-1996

DISCRIMINAÇÃO	DEZ./91	DEZ./93	DEZ./95	DEZ./96
	TAXA	TAXA	TAXA	TAXA
FAIXA ETÁRIA				
10 - 19	18,96	19,24	16,34	19,90
20 - 29	14,70	13,25	12,43	13,55
30 - 39	7,80	7,56	7,14	7,90
40 - 49	4,75	4,57	3,99	3,34
≥ 50	2,91	2,19	1,59	1,90
SEXO				
Masculino	10,71	10,49	8,34	9,61
Feminino	10,25	8,63	9,14	9,17

Fonte: Pesquisa Direta - Unidade de Informação, SINE/CE.

Quanto à taxa de desemprego total, que é igual à relação desempregados/PEA e indica a proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego aberto ou oculto, declinou de 10,91% em dez./1991 para 10,30% em dez./1993, voltando a crescer em

dez./1996 (10,45%). Enquanto em 1994 e 1995, ocorreram as menores taxas, respectivamente, 9,74% e 9,75%, o que refletem os efeitos positivos do Plano Real no mercado de trabalho de Fortaleza.

3

Quem são os Desempregados?

Ao analisar o desemprego aberto no período 1991/96, em Fortaleza, por faixa etária constata-se que os desempregados estavam em primeiro lugar na faixa de 10-19 anos e em seguida na de 20-29 anos. A primeira faixa apresenta, no período 1991/96, um crescimento de 18,96 em dezembro de 1991 para 19,90% e em dez./1996. A segunda experimenta um decréscimo de 14,70% para 13,55%, mas permanece superior à registrada em dez./1995. Quanto ao sexo, as taxas de desemprego masculino são sempre mais elevadas, excetuando-se a registrada em dezembro de 1995 (Tabela 19).

É importante observar que, segundo o SINE-CE (fev./1997), o percentual de pessoas de 10 a 12 anos à procura por

trabalho era de 0,46% em janeiro/97 e na faixa de 13 a 14 anos era de 0,68% do total do desemprego aberto. Observa-se que se o desemprego é medido pela procura do trabalho e se há procura nas faixas etárias mais jovens ela deve ser apurada pelos levantamentos. Portanto, a triste realidade do trabalho infantil no Brasil é captada por pesquisa dessa natureza.

Com relação ao grau de instrução dos desempregados em Fortaleza, a maioria possui o 2º Grau completo, vindo em seguida os desempregados com o 1º Grau incompleto. É bom destacar que no período de 1991-1996, houve crescimento do desemprego entre os trabalhadores com nível superior. (Tabela 20).

Tabela 20

Taxa de Desemprego por grau de instrução - Fortaleza
1991-1996

DISCRIMINAÇÃO	1991	1996
Analfabetos	9,00	6,91
Alfabetizados	8,38	6,69
1º Grau incompleto	12,34	11,31
1º Grau completo	11,65	10,02
2º Grau incompleto	19,67	19,08
2º Grau completo	9,53	9,86
Superior incompleto	7,00	8,15
Superior completo	3,34	3,75

Fonte: SINE/CE, Pesquisa Direta.

• Transporte

O transporte terrestre, sobretudo o rodoviário, é tradicionalmente utilizado no Estado para o deslocamento de carga e passageiros. O meio ferroviário funciona em escala complementar, a exemplo do que ocorre em âmbito nacional.

Os transportes marítimo e o aeroviário, em Fortaleza, são operacionalizados através do Porto do Mucuripe e do Aeroporto Pinto Martins, ambos com suas capacidades esgotadas. No que diz respeito ao primeiro, está em implantação um novo porto, localizado no município de São Gonçalo do Amarante, a 58 km de Fortaleza. O Complexo Industrial-Portuário do Pecém representará investimentos da ordem de US\$220 milhões, terá capacidade para receber a atracação de até 125.000 toneladas e poderá movimentar cerca de 3,1 milhões de toneladas/ano.

Em torno do mesmo será instalada uma siderúrgica e espera-se a consolidação de um pólo metal-mecânico. Além disso, todos os terminais das empresas petrolíferas que abastecem Fortaleza e o Estado do Ceará serão transferidas para a área. Enquanto isso, o Porto do Mucuripe passará a receber apenas as chamadas cargas limpas e passageiros, o que contribuirá para evitar que Fortaleza fique exposta a possíveis acidentes com riscos ao meio ambiente e aos moradores da área. O novo Aeroporto Internacional Pinto Martins viabilizará importantes projetos econômicos do Estado, notadamente na área do turismo. Com a sua conclusão, possibilitará o fluxo de 60 mil aeronaves e 2,5 milhões de passageiros/ano, com movimentação simultânea de até 15 aviões.

No que cabe ao transporte público de passageiros há graves problemas em Fortaleza e na RMF. O nível de serviço ofertado é de baixa qualidade, sobretudo

do o metropolitano, conseqüência da falta de planejamento adequado. É constituído por 58 linhas, entre radiais e transversais, operacionalizadas por cerca de 13 empresas, com uma frota de 285 ônibus, circulando com idade média da frota de 3,21 anos. Em termos de tarifas, correspondem a R\$0,72 a R\$2,70.

A administração dos transportes urbanos no município de Fortaleza é de competência da Prefeitura. Desde 1992 o transporte é realizado por meio do Sistema Integrado de Transportes (SIT) que conta com sete terminais de passageiros, integra bairros estratégicos da cidade, 23 empresas permissionárias e uma pública que é a Companhia de Transporte Coletivo (CTC). O sistema, atualmente, atende uma média de 1.022 mil passageiros/dia através de 238 linhas e uma frota de 1.613 veículos, os quais têm vida média acima de 5 anos. Quanto às tarifas, seus valores importam em R\$ 0,70 e R\$ 0,35, referentes à inteira e a meia passagem, respectivamente. É válido salientar que os idosos com mais de 60 anos, têm passe-livre. (Tabela 21).

Como perspectiva para melhorar o sistema de transportes em Fortaleza e, sobretudo o atendimento ao usuário, está prevista a construção de pequenos terminais que funcionarão como estação de transbordo do sistema. Essa medida é decorrência da insatisfação dos usuários do Sistema Integrado de Transporte (SIT) que tem proporcionado o surgimento de transportes alternativos, como as topics/vans e mototáxi. No que diz respeito aos transportes alternativos, encontram-se em processo de aprovação as leis que deverão regulamentá-los. A proposta inicial é que sejam liberadas 300 vagas para as topics que deverão fazer os percursos inter-bairros complementando o serviço ofertado pelo SIT.

Indicadores de transportes – Fortaleza 1991-1997

DISCRIMINAÇÃO	FROTA DE ÔNIBUS	IDADE MÉDIA DA FROTA (ANOS)	TARIFA (MOEDA CORRENTE)
1991	1.103	5,81	84,81
1992	1.109	4,31	1.254,93
1993	1.191	3,74	5.324,25
1994	1.278	3,83	182,20
1995	1.320	4,12	0,49
1996	1.351	4,30	0,63
1997	1.613	5,00 ⁽¹⁾	0,70

Fonte: Secretaria de Transportes do Município de Fortaleza.

(1) Segundo o IPLAM os ônibus em circulação em Fortaleza têm acima de cinco anos.

Com a implantação através do Governo estadual do Programa de Trens da Região Metropolitana (Metrofor), que tem um custo total estimado em US\$ 46 milhões e capacidade de transportar 381 mil passageiros/dia, espera-se uma melhoria da qualidade de serviços de transporte ofertado à população da região metropolitana.

Como sabemos, o automóvel particular é o tipo de transporte que prevalece em Fortaleza e em outras cidades brasileiras. O Estado do Ceará possuía em 1995, 442.187 veículos licenciados, o que representa mais de seis carros para cada grupo de 100 habitantes. Enquanto isso, Fortaleza tinha uma relação de quase 15 veículos para cada 100 habitantes e 282.078 veículos licenciados, o que equivale a um aumento de 14,74% em relação ao número de veículos licenciados em 1993 (245.826). Por outro lado, cidades da

RMF, como Maracanaú e Caucaia, apresentam uma relação do número de veículos/100 habitantes, de 2 e 3, respectivamente. É bom destacar que em Fortaleza habitantes já enfrentam os primeiros sinais de “caos no trânsito”, por exemplo, a paralisação por excesso de transporte particular (individual), que normalmente só leva um passageiro, e baixas velocidades médias, incompatíveis com o que os técnicos consideram como um fluxo normal.

Para sair do círculo vicioso de meios de transporte coletivo, meios de transporte individual e meios clandestinos, é fundamental e necessária a ação do Estado regulador, planejador e investidor. A cidade só será competitiva se tiver menores custos econômicos, infraestrutura, transporte e menores custos sociais, além de apresentar razoáveis indicadores de qualidade de vida.

• Telecomunicações

A Telemática (telecomunicações mais informática) é uma das infra-estruturas mais importantes na área econômica, como também na área social. Como componente da rede de infra-estrutura econômica poderá assegurar as chamadas *economias externas* para as empresas e uma melhor

produtividade social para os habitantes de uma cidade.

O Estado do Ceará, em 1996, possuía 170.350 telefones celulares instalados e 16.565 telefones públicos em serviço. Quanto ao número de terminais convencionais instalados, o Ceará tinha 413.880, sendo 300.696 em Fortaleza,

o que representa 72,65% dos terminais telefônicos instalados no Estado (Teleceará, Relatório de 1996).

No que se refere à densidade telefônica, a média do Estado é de seis terminais instalados para um grupo de 100 habitantes, enquanto em Fortaleza a proporção é de quinze terminais, o que representa uma superioridade de mais de 150% em relação a densidade telefônica, em nível estadual.

Segundo o Relatório da Teleceará-1996, a empresa aplicou nesse ano, um total de R\$203,2 milhões e implantou novos serviços como a Plataforma da Rede de Pacotes CEARAPAC (transmissão de dados) disponibilizados para Fortaleza e outros municípios de porte médio; expandiu o Sistema Móvel Celular, instalou mais uma Central em Fortaleza o que duplicou a capacidade de tráfego. A rede de telefones de uso público foi ampliada em 2.134 só na Capital.

• Energia

A Companhia Energética do Ceará (COELCE), empresa do Governo do Estado do Ceará, é a responsável pela distribuição de energia elétrica em todo o Estado que é gerada pelo Sistema CHESF, em breve completado com o de Tucuruí.

O consumo de energia no Ceará, em 1996, foi da ordem de 4.428.888 Mwh. Desse total, Fortaleza é responsável pelo consumo de 2.246.252 Mwh o que representa 50,72% do total do Estado. Na capital o consumo residencial (38,67%) é superior ao registrado no comércio (26,2%) e na indústria (24,6%). Enquanto isso, Maracanaú, município da RMF, responde por 11,60% do consumo Estadual e tem na indústria (76,83%) o seu principal consumidor.

Ainda em relação à energia, é importante ressaltar a instalação de uma termelétrica (capital privado) em São Gonçalo; a construção do gasoduto Guamaré que trará gás para abastecer o Parque Industrial do Ceará e o projeto de utilização de energia que o Governo do Estado está desenvolvendo em parceria com o Governo Alemão, aproveitando a energia dos ventos (energia eólica) para complementar o fornecimento de energia elétrica a 15 mil moradores de Fortaleza, no bairro do Mucuripe. O Parque eólico atual, tem uma capacidade de 1,2 Mwh e um investimento total de US\$ 2,5 milhões. É bom frisar que o citado projeto será expandido para as cidades de Paracuru e Camocim.

TABELA 22

Evolução do consumo de energia elétrica por classe - Fortaleza
1994/96

DISCRIMINAÇÃO	1994		1995		1996		VAR. (%)
	Mwh	PART. (%)	Mwh	PART. (%)	Mwh	PART. (%)	Mwh
RESIDENCIAL	673.644	35,8	760.336	36,8	868.572	38,7	12,9
INDUSTRIAL	548.235	29,2	567.087	27,5	553.321	24,6	3,4
COMERCIAL	464.044	24,7	522.085	25,3	589.117	26,2	12,5
TOTAL	1.879.856	100,00	2.064.485	100,00	2.246.252	100,00	9,8

Fonte: COELCE/DPLEM/DPM.

Elaboração: IPLANCE.

PARTE II

O MODELO DE GESTÃO

O MODELO DE GESTÃO

Analisar um modelo de gestão é identificar a lógica geral que preside as diretrizes e estratégias de um programa de intervenção sobre a cidade. Pensar na existência de um modelo é também contrapô-lo a outros: identificar singularidades no tempo e espaço, estabelecendo elos de comparação.

Uma incursão rápida na história política dos governos municipais revela que Fortaleza foi palco de recentes experiências diferentes de gestão. A eleição da prefeita Maria Luíza Fontenelle pelo Partido dos Trabalhadores no período 1986-1989 representou uma ruptura no âmbito das forças políticas tradicionais que durante longo período dividiam-se no poder. Eram os chamados “coronéis”, que através de pactos e alianças potencializavam a reprodução de grupos no poder.

Muito embora a gestão da prefeita Maria Luíza não tenha acenado com resultados concretos de gestão em termos de efetivação de políticas públicas, os conflitos e discussões ocorridos nesse período colocaram a cidade no centro das atenções. A cidade como espaço potencial de organização sócio-política e não como espaço de privilégios. Cidadania e participação, se não consolidadas a partir de canais institucionalizados, ergueram-se como símbolos necessários de uma administração municipal. A participação popular apareceu como espécie de carro chefe capaz de apontar princípios éticos de constituição do agir político. (BARREIRA, 1993).

O prefeito Ciro Gomes do PSDB, que sucedeu a gestão petista, acionou uma engrenagem administrativa sem o montante de dívida que a prefeitura anterior havia herdado e um funcionalismo reduzido e mais adequado às necessidades das diferentes instituições. A cobrança do IPTU, ao lado da maior racionalização do funcionalismo nomeado de “enxugamento” da máquina, deram às mudanças institucionais o

rumo que já vinha se desenhando de ruptura com o clientelismo político.

A urbanização da favela do Lagamar, urbanização do conjunto Ceará, acionamento de programas incorporando formas de organização popular constituem alguns destaques na gestão de Ciro Gomes que permanece apenas dois anos no cargo, elegendo-se como governador em 1989.

O vice-prefeito de Ciro Gomes, Juracy Magalhães, assumiu o comando da gestão municipal, imprimindo gradativamente sua marca administrativa caracterizada pela realização de obras de impacto urbanístico. Indicado nas pesquisas de opinião como o segundo melhor prefeito do Brasil, Juracy Magalhães consolidou uma força política que representava um PMDB de oposição aos partidos políticos mais tradicionais. Sua intervenção administrativa baseou-se fundamentalmente na limpeza da cidade, recuperação de logradouros públicos, viadutos, bairros históricos consagrados, centro da cidade e praças. Sua atuação, igualmente conferiu grande visibilidade a organização de espaços urbanos, incluindo a restauração de equipamentos públicos que deram à cidade uma espécie de “dignidade e orgulho”. Uma cidade para ser vista por seus habitantes e turistas.

A parceria com a iniciativa privada, sobretudo comerciantes lojistas, permitiu a construção e recuperação de praças e placas com nomes de rua que contam um pouco da história dos personagens homenageados. A perspectiva de uma cidade remodelada dá legitimidade a obras de impacto urbano que tornaram-se espécie de “prova” de eficácia administrativa. A popularidade do prefeito Juracy Magalhães permitiu que ele pudesse indicar seu sucessor como “continuador de suas obras”. Não só conseguiu elegê-lo, mas voltar ao cargo no pleito municipal de 1996. Esse fato atesta a continuidade de três gestões capazes de

indicar uma espécie de modelo que se configura politicamente em oposição ao governo do Estado.

A ruptura da aliança anteriormente estabelecida com o ex-prefeito Ciro Gomes teve por conseqüência um campo político antagonizado em torno dos aliados de Juracy Magalhães e Tasso Jereissati, governador do Estado nas gestões 1987 - 1990 e 1995 - 1998. A vigência de duas forças políticas que lutam por hegemonia confere especificidade ao campo político cearense, aprovado nacionalmente como exemplar do ponto de vista administrativo. Trata-se de uma eficiência de difícil equacionamento, levando-se em conta o fato de que a visibilidade das intervenções referentes a obras de infra-estrutura parece não ter a mesma tradução no trato das carências sociais. Tudo se passa como se as intervenções estivessem primeiramente voltadas para as necessidades de equipamentos urbanos e só depois dirigidas para investimentos de retorno a longo prazo. O exame posterior das políticas públicas pode fundamentar melhor essa discussão.

Na condição de continuador da gestão de seu antecessor, Antônio Elbano Cambraia, após seis meses de administração afirma que não deixou "nenhuma obra parada", concluindo o alargamento de avenidas, anteriormente iniciado, e citando que nesse período já havia contabilizado mais de 300 obras. (Jornal Diário do Nordeste 30/6/93).

As prioridades do prefeito estão constituídas em seu programa de forma setorializada, com indicações nas seguintes áreas básicas: educação, saúde, assistência social, transporte, turismo, planejamento e desenvolvimento urbano e saneamento. A área de educação prevê a expansão da oferta de vagas, programa de melhoria da qualidade do ensino, parceria com empresas para a escolarização de seus empregados, programas de capacitação, instalação de quadras esportivas e ampliação dos novos Centros Integrados de Educação e Saúde já iniciados na gestão de Juracy Magalhães. Contempla também a as-

sistência a crianças excepcionais e idosos. Comparando-se os objetivos do programa de educação com os objetivos do anterior prefeito denota-se que o primeiro enfatizou suas ações iniciais na recuperação de escolas danificadas, enquanto Antônio Cambraia priorizou o acréscimo qualitativo de estabelecimentos escolares.

Em referência à saúde, as ações concentram-se na melhoria da limpeza urbana ao lado de outras voltadas para a melhoria do atendimento hospitalar. Programas de assistência infantil, acompanhamento de gestantes e multiplicação de atendimento de urgência - os Frotinhas - representam outro eixo enfatizado no programa de governo.

A assistência social prevê medidas percebidas no sentido clássico das carências imediatas, tais como programa de formação da mão-de-obra através de cursos profissionalizantes, incluindo a construção de cooperativas e mercearias, como também a implantação de oficinas de produção por técnica artesanal. O programa, na realidade, mantém as formas já tradicionais de assistência, acrescidas da tentativa de emprestar aos bairros menos favorecidos possibilidades de aumento da renda familiar e gestão independente de recursos.

O setor turístico, considerado prioritário por sua capacidade de dinamização da economia, indicou a necessidade de profissionalização, treinamento de crianças, adultos e adolescentes para serviços associados à recepção turística. Trata-se de um setor em processo crescente de expansão, que tem recebido investimentos tanto no plano municipal quanto estadual.

Quanto ao planejamento urbano e saneamento, as ações indicam a necessidade de controle da poluição ambiental incluindo serviços de abastecimento de água, drenagem e tratamento de esgotos.

Segundo informações do Superintendente do IPLAN, as prioridades do governo Cambraia estiveram voltadas para problemas sociais referentes a

educação, saúde, geração de emprego e renda e assistência social. São setores que alocam mais de 50% do orçamento com maior peso nas áreas de educação e saúde. Os orçamentos foram definidos levando em conta compromissos de campanha e reuniões setoriais. O Programa Criança da Cidade é considerado pelo Secretário de Planejamento como inovador, na medida em que implica ações de caráter intersetorial voltadas para saúde, educação, emprego e proteção.

Os critérios de alocação de recursos, segundo os vários municípios da área metropolitana, eram efetivados levando em consideração a proporcionalidade de pessoas e nível de renda. Exceção a esse ponto é feita ao centro da cidade, que absorveu grande parte dos recursos por conta da construção do hospital Instituto Dr. José Frota.

Comparando a administração de Juracy Magalhães com a de Antônio Cambraia, o Secretário de Planejamento destaca a melhoria na manutenção de equipamentos da cidade exemplificando o Colégio Alba Frota e Instituto Dr. José Frota, ambos feitos com material capaz de facilitar a manutenção. Investimentos nos equipamentos sociais e escolas representam a especificidade da administração, indicando uma política de continuidade da administração municipal anterior.

O cadastramento de imóveis, através da técnica de fotometria e a atualização de instrumentos de planejamento, constituem medidas apontadas como sendo marcos positivos dessa administração. Destacam-se também a criação de conselhos, criados para atuarem como espaço de participação e vigilância no plano das ações institucionais: saúde, educação, habitação. Posteriormente eles serão analisados, verificando em que medida conseguiram de fato efetivar-se.

A discussão sobre o orçamento da gestão de Antônio Cambraia permite avaliar o quadro das opções de investimentos, cuja prioridade deveria estar dirigida para a correção dos desvios sociais, assumindo o compromisso de reverter esses números durante sua administração. É importante, nesse sentido, indagar até onde as ações estratégicas superam uma prática pontual, permitindo a emergência de um plano estratégico a longo prazo.

Segundo dados do IPLAN, no orçamento da Prefeitura para o ano de 1996, foram destinados aos sistemas sociais - Educação, Saúde, Assistência Social e Geração de Emprego e Renda, Criança da Cidade, Saneamento e Habitação - recursos da ordem de R\$ 384,0 milhões, representando 56,4% do total orçado. (Orçamento da Prefeitura/96 - IPLAN - Tabela 23).

Tabela 23

Orçamento - Composição da despesa - Fortaleza/1966

ESPECIFICAÇÃO	VALOR	%
Sistema Social	383.993,5	56,4
Educação, cultura, desporto e lazer	112,154,9	16,5
Saúde e saneamento	200.193,4	29,4
Ação social (Geração de emprego e renda, criança da cidade e habitação)	71.645,2	10,5
Demais sistemas	285.065,0	41,9
Planejamento, desenvolvimento urbano e Meio ambiente	66.079,2	9,7
Serviços Públicos	85.245,6	12,5
Transporte	5.545,1	0,8
Turismo	3.471,6	0,5
Prioridades instrumentais e administração	93.610,0	13,8
Legislativo	25.866,5	3,8
Reserva de contingência	5.247,0	0,8
Outros	11.475,2	1,7
Operações consorciadas	11.475,2	1,7
Total	680.533,7	100,0

Fonte: IPLAN. Orçamento da Prefeitura, 1996.

VALORES (R\$ 1.000,00)

Observação: No Balanço do Executivo/1996, os gastos globais realizados no município foram de R\$ 597.523.017,70 - IPLAN.

Observa-se pela Tabela 23 que os sistemas sociais absorvem 56,4% do orçamento que, segundo informações do superintendente do IPLAM, foram alocados a partir de quatro sistemas prioritários: educação, saúde, geração de emprego e renda e assistência social. O alto percentual distribuído para o sistema de saúde e saneamento deve-se a reforma do Instituto Dr. José Frota, incluindo a compra de equipamentos.

Uma análise do panorama das finanças públicas, incluindo despesas do estado versus despesas do município, evolução das receitas e transferência do município é importante para aprofundar as potencialidades de desenvolvimento de Fortaleza e conseqüente capacidade estratégica de planejamento.

O Contexto Estadual (1986/1995) ~ 4.1

Analisando-se o período de 1986-95, verificou-se um comportamento satisfatório com relação as despesas totais, excetuando-se o ano de 1987, quando o saneamento das finanças elevou bastante as despesas, em virtude principalmente do desembolso com os encargos do serviço da dívida externa. Deve-se destacar que, nos anos de 1988, 1990 e 1993 os aumentos nas despesas totais foram inferiores as elevações nas receitas totais, o que resultou em *superávites* do Governo, no período. Contudo, em 1995 o crescimento da despesa em relação ao ano anterior foi superior ao crescimento da receita, gerando o primeiro *déficit* de caixa do Governo Estadual desde 1990.

Nos anos 1986-88, as despesas com pessoal e encargos caíram 22,8%, passando de R\$580 milhões em 1986 para R\$448 milhões em 1988, ressaltando-se que as variações nos anos 1986-87 e 1987-88 corresponderam a -8,9% e -15,3%, respectivamente. O corte de 40 mil cheques-salários de acumulações ilícitas, foi um fato preponderante para o enxugamento a folha de pagamento para 106 mil cheques-salários, sem haver cortes substanciais de pessoal. A redução, porém, foi maior no segundo período, com a criação do salário de referência, quando o salário-mínimo foi desvinculado do piso de diversas categorias profissionais. No período de 1989-91 ocorreu uma queda real na folha de pessoal e encargos da ordem de 10,67%, frisando que em 1991 as despesas com pessoal e encargos atingiram seu menor valor (R\$ 419 milhões).

É necessário ressaltar que as despesas com serviços de terceiros e encargos entre 1986 e 87 apresentaram redução de 30,4%, em face da não renovação de contratos de curto prazo pelo Governo recém-empossado. No ano seguinte, entretanto, essas despesas foram acrescidas em 123,7%, contribu-

indo, para isto, o pagamento atrasado com empresas prestadoras de serviços e a expansão do processo de terceirização em algumas atividades do Governo. De 1988 a 1990, essas despesas cresceram 38%, denotando a aceleração do processo de terceirização dos serviços públicos, que teve continuidade no período de 1991 a 1995. Para confirmar a argumentação, registre-se que em 1987 o pagamento com serviços de terceiros e encargos representava apenas 6,1% das despesas com pessoal, elevando-se essa participação para 16,6% em 1995.

Nos anos de 1986, 1987 e 1988, as transferências para os municípios corresponderam a 10,8%, 6,4% e 9,4% das despesas correntes, respectivamente. No período de 1989-91, com as modificações ocorridas com a Constituição de 1988, a participação cresceu consideravelmente, chegando a 13,3% em 1989, elevando-se para 16,6% no ano seguinte, e fechando o triênio com 18,6%. Nos últimos cinco anos, a participação manteve-se com ligeiras flutuações, atingindo a média de 16,7%.

Em 1987, quando Tasso Jereissati assumiu o Governo do Ceará, o Estado encontrava-se em péssimas condições financeiras. A renegociação da dívida pública naquele ano teve como ponto importante as operações de crédito junto ao Banco do Brasil, no valor de US\$38,8 milhões e outra no Tesouro Nacional, no esquema do programa de saneamento dos estados, no valor de US\$25 milhões.

Em 1988, continua a mudança do perfil do desembolso da dívida pública. Desta feita, com a contratação de mais dois empréstimos, inscritos no programa de saneamento financeiro, já citado, no montante de US\$ 264,7 milhões para liquidação de obrigações

4

vencidas. No ano seguinte, 1989, esse mecanismo de rolagem permitiu que a dívida interna se elevasse para US\$96,6 milhões. Em 1990, os saldos dos empréstimos foram consolidados, atingindo o total de US\$268,7 milhões, e refinanciados através do Tesouro Nacional com prazo de vinte anos e carência do pagamento do principal até 30 de dezembro de 1994. Somente este

contrato foi responsável por 29% da dívida fundada total, na posição de 31 de dezembro de 1992.

É importante frisar que o serviço da dívida com encargos e amortizações diminuiu sensivelmente no período 1989-94. A Tabela 24 evidencia este fato demonstrando, inclusive, que no período 1991-94 a receita patrimonial supera o serviço da dívida.

Tabela 24

Serviços da dívida e despesa total - Estado do Ceará
1986 - 95 (R\$ 1.000)(*)

ANOS	DESPESA TOTAL (A)	SERVIÇOS DA DÍVIDA				TOTAL SERV./DIV. (B)	(B/A) %
		ENCARGOS DA DÍVIDA		AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA			
		INTERNA	EXTERNA	INTERNA	EXTERNA		
1986	1.752.763	184.075	2.786	46.985	290	234.136	13,36
1987	2.453.601	786.380	1.592	315.968	155	1.104.095	45,00
1988	1.811.654	24.743	66.732	54.104	138.571	284.150	15,68
1989	1.794.698	23.547	67.671	104.389	172.983	368.590	20,54
1990	1.864.497	105.162	125	172.520	334	278.141	14,92
1991	1.672.391	95.704	4.644	21.402	-	121.750	7,28
1992	1.640.352	91.578	9.016	34.834	-	135.428	8,26
1993	1.943.469	107.187	10.830	28.742	-	146.759	7,55
1994	1.778.467	80.727	9.124	74.219	-	164.070	9,23
1995	2.050.053	83.943	15.668	45.019	55.567	200.197	9,77

FONTE: SEFAZ/Balço Geral do Estado do Ceará. Fortaleza, 1986- 95.

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Um dos feitos mais notáveis identificados no saneamento financeiro do Ceará, gerenciamento das dívidas à parte, foi o rompimento da escalada perigosa que concentrava de 130% a 140% das receitas próprias nos gastos com pessoal, impossibilitando a expansão de gastos com investimento, com recursos próprios.

A partir de 1987, com a redução da despesa com pessoal e com o serviço da dívida, o concomitante aumento das receitas tributárias, os investimentos passaram a expressar uma nítida tendência crescente, com ligeiras flutuações, inclusive a partir de 1990, superando em muito as operações de crédito, evidenciando a capacidade governamental de inversão com recursos próprios.

Em 1980, a receita total do Governo estadual, em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará, era de 9,4%; em 1990, esta proporção

chegou a 14,4%. No que diz respeito à despesa total, as proporções foram, respectivamente, de 8,9% e 13,7%. Ou seja, muito embora receitas e despesas tenham crescido como proporção do PIB, isto ocorreu ampliando o diferencial favorável de poupança do setor público, ainda mais sob condições administrativo-financeiras substancialmente mais satisfatórias. Observe-se que tais condições da capacidade de formação da poupança pública têm possibilitado ao Governo a consolidação de satisfatória capacidade de endividamento com organismos internacionais de fomento, como BID e BIRD, sob condições de pagamento consideradas adequadas ao seu desempenho financeiro para fazer face a investimentos em grandes projetos, como o Programa de Infra-Estrutura Básica - Saneamento de Fortaleza (SANEAR), Programa de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Urbano (PROURB) e Projeto São José.

O Contexto Municipal ~ 4.2

As receitas públicas dos municípios caracterizam-se pela elevada participação das transferências da União e do Estado e reduzida arrecadação própria, provavelmente em função da dificuldade em manter uma estrutura eficiente de arrecadação, das pressões políticas de interesses mais imediatos, das limitações jurídicas e institucionais, ademais da própria pobreza dos municípios em geral.

Os pequenos municípios sofrem o efeito do acelerado processo de concentração da renda e da riqueza na capital e nas cidades de médio porte. A arrecadação dos tributos (IR, ICMS e ISS e etc.), por estar fortemente correlacionada com o movimento de dinheiro que circula através do comércio, da indústria e do sistema financeiro, ocorre de maneira desigual entre os diversos municípios, gerando um menor ou maior grau de dependência dos mesmos quando comparados às de transferências correntes e de suas respectivas capacidades de formação de receitas próprias.

A influência da política macroeconômica também ocorre de maneira desigual nos diversos municípios, sobretudo a política de investimentos públicos e privados, centralizados nos chamados pólos de desenvolvimento que, no caso do Ceará, estão representados pelos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Sobral e Juazeiro do Norte, com mais de 100.000 habitantes.

O acompanhamento da geração de receita própria, via arrecadação de tributos e taxas e de elevada dependência dos recursos financeiros de transferências inter-governamentais constituem fatores que levam os municípios a não dispor de maiores mecanismos para investimentos em infra-estrutura.

Dessa forma, os investimentos públicos mais expressivos ficam a cargo da União e do Estado.

A participação dos municípios nos recursos de transferências das quotas parte do ICMS do Estado tende a se concentrar por causa do critério de distribuição associado as despesas com educação no novo critério de distribuição de ICMS. A participação da quota parte de ICMS sobre a receita total em 1994 foi de 35% para Fortaleza, repetindo o período 1989 a 1994, quando as transferências da União e do Estado atingiram uma média de 54% das receitas totais de Fortaleza. A participação relativa do FPM, entre os anos 1989 e 1994, foi crescente para Fortaleza, repentindo o mesmo comportamento ascendente registrado no ano de 1989, considerado ano base.

A receita de capital é pequena em Fortaleza, tendo em vista que maiores investimentos em obras de infra-estrutura são realizados com recursos financeiros de operações de crédito internacional e nacional, da União e do Estado, conforme já citado. Em 1994, a participação das receitas de capital sobre o total da receita foi de 0,01% para Fortaleza. Os investimentos refletem concentração de esforços do Governo do Estado, através do programa de interiorização de indústrias através de incentivos fiscais, financeiros, doações de terrenos e implantação de infra-estrutura para atrair as empresas que se instalaram nessas cidades.

Entre os anos extremos de 1989 e 1994, observou-se um crescimento médio anual na receita total de 2,89%

4

para Fortaleza. A receita *per capita* de Fortaleza é de R\$ 172,00.

No que se refere as receitas correntes, foram registrados resultados relevantes em Fortaleza em decorrência, possivelmente, dos esforços de arrecadação tributária, sobretudo do IPTU e da receita patrimonial. É importante frisar a arrecadação do IPTU que cresce em ano de eleição, e cai no início da gestão do prefeito eleito. No período de 1990 a 1994, a participação relativa da receita tributária manteve-se em torno de 19% da receita total, com as variações interanuais já evidenciadas. Seu valor total cresceu em 40%, de R\$ 44 milhões em 1989, para R\$62 milhões em 1994. A participação relativa da receita patrimonial, resultante das aplicações financeiras foi de 38% da receita total em 1989 e apenas 12% em 1994, ou seja, as aplicações financeiras foram importantes fontes de receitas públicas municipais, levando em consideração a sua elevada contribuição em determinados anos.

No que se refere às transferências correntes, estas elevaram-se de 69%, passando de R\$127 milhões, em 1989, para R\$ 215 milhões em 1994, sobretudo a quota-parte do ICMS, com incremento de 119% e do IPVA de 142% no período. As transferências correntes ainda registraram elevações consideráveis de 1989 a 1990 com a Constituição de 1988, com um acréscimo de 45% no FPM, 85% na quota-parte de ICMS e 81% no IPVA. A participação relativa do FPM na receita total caiu de 25% para 22% no período de 1990 a 1994, enquanto a parcela da quota-parte do ICMS declinou de 30% em 1990 para 25% de 1991 a 1993, voltando a crescer para 35% em 1994. Vários são os fatores que influenciaram na variação da receita tributária do ICMS, principalmente em decorrência da queda na safra agrícola de 1993,

ano de forte seca no Estado, afóra a política de incentivo fiscal para importantes segmentos da indústria cearense e o esforço de arrecadação no último ano do período.

As receitas correntes representaram quase a totalidade das receitas totais, pois as operações de crédito da receita de capital participaram com apenas cerca de 1% da receita total no período de 1989 a 1994. Isso é reflexo da responsabilidade do Estado na captação e aplicação de recursos financeiros de créditos internos e externos e de convênios em parceria com o Governo Federal nos investimentos em infraestrutura de desenvolvimento urbano de Fortaleza como saneamento, habitação, importantes obras viárias, saúde e educação entre outros, desonerando a prefeitura desses investimentos.

Na comparação das receitas e das despesas de Fortaleza, observa-se um quadro favorável ao investimento com recursos próprios entre 1989 e 1991. Entre os anos 1989 a 1994 foram detectados somente dois *déficits* primários, nos anos de 1992 e 1994 de, respectivamente, 6,13% e 0,58%. Porém nos demais anos os *superávits* superaram, em média, os 13%.

No confronto das receitas tributárias com as receitas patrimoniais e transferências correntes, pode-se inferir que provavelmente houve um esforço maior de arrecadação em Fortaleza a partir de 1991, quando a receita tributária foi superior em relação aos anos anteriores dessa análise, tornando a declinar em 1992.

Saliente-se que, para o significativo valor da receita patrimonial em Fortaleza nos anos de 1989, 1991 e 1992, o resultado deveu-se possivelmente de aplicações financeiras no período de elevadas taxas de inflação por que passou a economia do País.

Estado e Fortaleza: Despesas por Função ~ 4.3

• Educação

As despesas do Estado com educação em relação as despesas totais situam-se em torno de 16,6% de 1987 a 1996.

De 1994 a 1996, observa-se um crescimento de 27%.(Tabela 25).

Tabela 25

Participação percentual dos gastos com educação no total da despesa do estado - Estado do Ceará 1986-94 R\$ 1,00(*)

DISCRIMINAÇÃO	EDUCAÇÃO (1)	DESPESA TOTAL (2)	PART.%(=1)/(2)
1987	438.665.495,6	2.449.961.573,85	17,88
1988	301.137.759,9	1.812.088.630,55	16,61
1989	296.205.881,2	1.795.020.763,23	16,50
1990	295.772.006,6	1.864.866.282,30	15,86
1991	263.158.788,1	1.672.738.226,85	15,73
1992	260.570.437,6	1.640.594.827,15	15,88
1993	340.680.655,4	1.943.589.965,61	17,53
1994	302.463.570,2	1.778.467.345,51	17,00
1995	316.915.602,9	2.400.876.483,5	13,20
1996	384.143.072,3	2.739.099.476,0	14,02

FONTE: SEFAZ/Balanço Geral do Estado do Ceará/1987-94.

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Para o município de Fortaleza observa-se que, apesar da série apresentada registrar flutuações, os gastos na função educação apresentam uma tendência crescente. Registra-se um fato interessante, ou seja, a partir de 1991 há uma mudança de patamar de gastos, com

relação aos dois anos anteriores, situando-se em torno dos R\$60,00 milhões. Enquanto em 1996 as despesas chegam a R\$87,4 milhões, superior em 6,33% ao valor de 1995, significando uma participação de 15,99% sobre as despesas totais.

Tabela 26

Despesa com educação e despesa total - Fortaleza 1989-94 (R\$ 1.000)(*)

DISCRIMINAÇÃO	EDUCAÇÃO (1)	DESPESA TOTAL(2)	PART.% = (1)/(2)
1989	37.209	254.350	14,62
1990	33.581	254.308	13,20
1991	61.059	340.923	17,90
1992	57.688	416.885	13,83
1993	51.322	333.798	15,37
1994	57.599	330.994	17,40
1995	82.181	435.099	18,89
1996	87.380	546.497	15,99

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - Balanço Geral/1989-94.

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

4

• Saúde

Considerando-se a despesa estadual na função saúde, observa-se que o montante deste dispêndio vem crescendo, especialmente desde 1991. A partir de

1990 Fortaleza apresenta um forte crescimento nas suas despesas com saúde, significando um aumento da ordem de 232,59%.

Tabela 27

Despesa saúde e despesa total – Fortaleza 1989-94 R\$1,00(*)			
DISCRIMINAÇÃO	SAÚDE (1)	DESPEZA TOTAL (2)	PART. %= (1)/(2)
1989	45.658.926	254.349.930	17,95
1990	36.727.698	254.307.813	14,44
1991	49.876.510	340.922.702	14,63
1992	58.670.029	416.885.058	14,07
1993	59.206.910	333.798.064	17,73
1994	68.885.025	330.993.680	20,81
1995	88.236.326	435.098.890	20,28
1996	122.151.329	546.496.627	22,35

FONTE: Balanços Geral da Prefeitura de Fortaleza (1988-94)

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Quando se compara a relação proporcional entre a despesa com saúde realizada pelo governo municipal e estadual tem-se que, no período em análise,

as despesas com saúde em Fortaleza cresceram em um nível superior ao do Estado do Ceará, conforme pode ser visto na Tabela 28.

Tabela 28

Proporção entre as despesas com saúde - Fortaleza e o Estado do Ceará 1989 - 94 (R\$ 1,00)(*)

DISCRIMINAÇÃO	DESPEASAS SAÚDE		PART. %= (1)/(2)
	FORTALEZA (1)	ESTADO DO CEARÁ (2)	
1989	45.658.926,00	193.776.598,64	23,56
1990	36.727.698,00	147.831.649,95	24,84
1991	49.876.510,00	130.346.821,21	38,26
1992	58.670.029,00	135.439.758,36	43,31
1993	59.205.901,00	136.835.955,34	43,26
1994	68.885.025,00	156.265.271,17	44,08
1995	88.236.326,00	169.626.289,80	52,02
1996	122.151.329,40	180.963.388,40	67,50

FONTES: SEFAZ - Balanço Geral do Estado/1989-94 e Balanço Geral da Prefeitura de Fortaleza (1988-94)

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

• Habitação

As despesas com habitação tanto do Estado como da prefeitura mostram comportamento errático, como pode ser observado nas tabelas 29 e 30, podendo refletir que as duas esferas de governo não dispõem de uma política sistemática e efetiva para o setor habitação. Essa situação é bastante comprometedor, tendo em vista que Fortaleza registra um elevado nível de fa-

velização, conforme estudos específicos sobre o setor, como é o caso da ONG Cearah Periferia que constatou, para Fortaleza, um *déficit* habitacional de 150.000 moradias. Muito embora se perceba ações isoladas do Estado e da prefeitura para o setor habitação, inclusive com programas de caráter inovador.

Tabela 29

Participação do programa habitação no total das despesas do Estado - Estado do Ceará - 1987-96 (R\$1,00)(*)

DISCRIMINAÇÃO	HABITAÇÃO (1)	DESPESA TOTAL	PART. %=(1)/(2)
1987	5.314.652	2.449.961.573	0,22
1988	6.184.303	1.812.088.630	0,34
1989	55.363.960	1.795.020.763	3,08
1990	24.689.890	1.864.866.282	1,32
1991	22.874.635	1.672.738.226	1,37
1992	25.407.092	1.640.394.827	1,55
1993	12.607.205	1.943.589.965	0,65
1994	26.315.527	1.778.467.345	1,48
1995	7.819.286	2.400.867.483	0,32
1996	10.228.272	2.739.099.476	0,37

FONTES: SEFAZ/Balanco Geral do Estado do Ceará/ 1987-94, SUDENE e IPLANCE

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Tabela 30

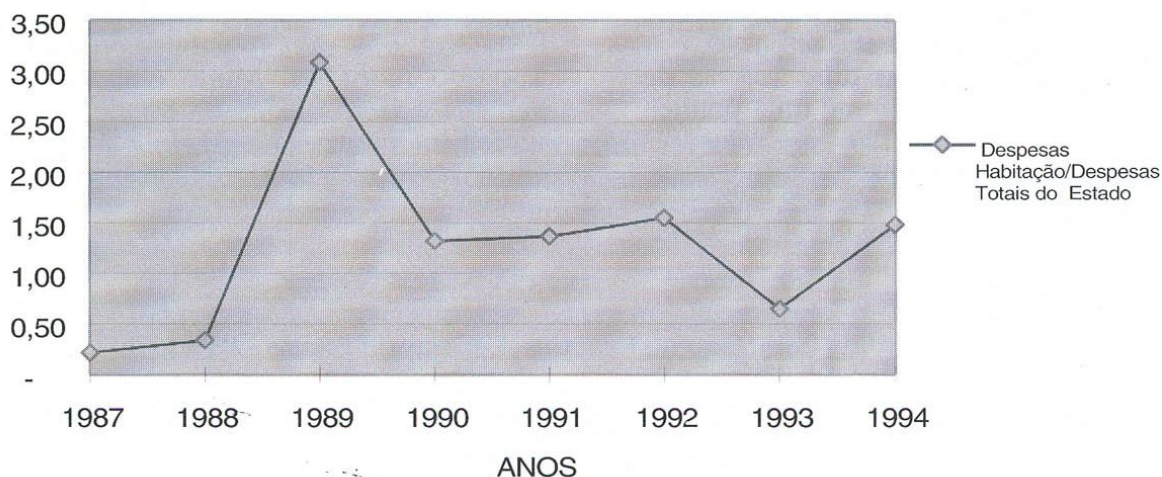
Despesa com habitação e despesa total - Fortaleza
1989-94 (R\$ 1,00)(*)

DISCRIMINAÇÃO	HABITAÇÃO (1)	DESPESA TOTAL (2)	PART. %=(1)/(2)
1989	2.851	254.349.930	1,18
1990	1.692.027	254.307.813	0,80
1991	943.910	340.922.702	0,01
1992	1.480.225	416.885.058	0,24
1993	1.089.820	333.798.064	0,30
1994	1.782.166	330.990.680	0,60
1995	2.084.622	435.098.890	0,48
1996	3.031.659	546.496.628	1,21

FONTE: Balanco Geral de Fortaleza/ 1989-94

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos IGP-DI/FGV.

GRÁFICO 2
ESTADO DO CEARÁ
PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA HABITAÇÃO
NO TOTAL DAS DESPESAS DO ESTADO
1987 a 1994



FONTE: SEFAZ/Balço Geral do Estado do Ceará/1987-94, SUDENE e IPLANCE.

• Assistência Social

As despesas com assistência social, referentes a Fortaleza, apresentam tendência crescente, com um aumento acumulado de 182% no período 1989-96, representando uma taxa média anual de %. Contudo, a participação do

setor nas despesas totais da prefeitura é muito pequena, o que se pode observar nos dados da Tabela 30, inferior a 2%, exceto o ano de 1994, no qual a participação chega a atingir 2,1% e em 1996, passa para 1,83%.

Tabela 31

Despesas com assistência e despesa total - Fortaleza
1989-94 (R\$ 1,00)(*)

DISCRIMINAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL (1)	DESPESA TOTAL (2)	PART.%(=(1)/(2))
1989	3.879.007	254.349.930	1,53
1990	3.500.655	254.307.813	1,38
1991	3.036.297	340.922.702	0,89
1992	4.054.031	456.885.058	0,97
1993	3.669.940	333.798.064	1,10
1994	6.854.137	330.993.680	2,07
1995	7.450.598	435.098.890	1,71
1996	9.999.494	546.496.628	1,83

FONTE: Balço Geral da Prefeitura Municipal de Fortaleza/1989-94

(*) A preços constantes de dezembro de 1995, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

• Saneamento

As informações sobre gastos para Fortaleza, no que diz respeito ao saneamento, apresentam comportamento oscilante, crescendo no período 1989-91 e caindo em 1992 e 1994, voltando a

crescer em 1996. Quanto a participação dos gastos com saneamento, a despesa total da prefeitura do município, em 1996, representa algo em torno de 1,45%. (Tabela 32)

TABELA 32

Despesa com saneamento e despesa total ~ Fortaleza
1989-94 (R\$ 1,00) (*)

DISCRIMINAÇÃO	SANEAMENTO (1)	DESPESA TOTAL (2)	PART.% = (1)/(2)
1989	3.077.126	254.349.930	1,21
1990	5.570.654	254.307.813	2,19
1991	11.863.143	340.922.702	3,43
1992	4.054.031	416.885.058	0,97
1993	7.810.974	333.798.064	2,34
1994	3.715.621	330.993.680	1,10
1995	3.206.976	435.098.890	0,74
1996	7.951.690	546.496.628	1,45

Fonte: Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Fortaleza/1989-94.

(*) A preços constantes de dezembro/95, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Além de programas voltados para as carências da população, que são também de grande importância, a prefeitura poderia criar mecanismos de distribuição de renda a partir da arrecadação dos impostos, e aplicação dos recursos. Apesar de estar atualizando a avaliação dos imóveis para a cobrança do IPTU, ainda é injusto o cálculo, uma vez que os imóveis mais caros ainda pagam menos impostos.

Mesmo arrecadando menos do que deveria, a Prefeitura de Fortaleza tem conseguido equilibrar suas finanças e manter uma posição de autonomia financeira. Do total de seus recursos, 34,5% é proveniente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), 27,5% de receita de transferências (ICMS, IPVA) e 38,% de receita arrecadada no próprio município, sendo o ISS o imposto municipal de maior peso na composição da receita.

Retrospectiva do processo de organização das entidades populares - 5.1

A trajetória organizativa do movimento popular em Fortaleza encontra na moradia e na provisão de bens e serviços básicos o principal móvel de constituição e de expressão. Para o alcance das conquistas dessas linhas de necessidades algumas modalidades organizativas destacaram-se: dentre elas, sobressaem um estágio de organização e participação ao largo da esfera institucional e um outro estágio em que esta ocorre de forma articulada com as instâncias institucionais.

Em cada um desses estágios é possível perceber matizes diferenciados na articulação do movimento popular entre si e na sua relação com o Estado: inicialmente o isolamento das experiências em nível de bairro, seguido de articulação com outros segmentos organizativos da sociedade civil e unificação em uma entidade congregativa; depois a articulação com o Estado, mediante programas sociais e conselhos institucionalizados, culminando com a rearticulação das organizações comunitárias em colegiados de bairro.

Pode-se delimitar o primeiro estágio no período que vai do final da década de 1950 à metade dos anos de 1980, quando foi criada a Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEHAC, vinculada a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o segundo estágio de 1985 aos dias atuais.

A forte seca que se abateu sobre o Estado em 1958 acelerou o processo de migração, acarretando a intensificação na ocupação do espaço da capital, particularmente em áreas que dariam origem as favelas do Pirambu, Lagamar e Verdes Mares. O Pirambu, inclusive, foi um bairro fortemente pressionado no sentido da sua desocupação, tendo sido permeado por conflitos que redundaram na Marcha do Pirambú em

1962 e sua conseqüente desapropriação para fins de interesse social.

O início desse primeiro período marca o papel da Igreja no interior do movimento popular, colocando-se como um baluarte no desenvolvimento de experiências que, fora do seu foco de influência, seriam desmanteladas pela repressão.

Essas experiências estavam circunscritas a poucos bairros que atuavam de forma isolada na execução de obras implementadas através do sistema de auto ajuda. A moradia, a busca de solução para os problemas de abastecimento de água e de escolaridade eram os principais móveis de aglutinação dessas iniciativas. Por seu isolamento, não adquiriram visibilidade e não se caracterizaram pelo conflito que em um segundo momento vai pautar a relação do movimento popular com o Estado. A participação estava circunscrita aos interesses de um pequeno grupo, o que tornava mais fácil a criação de regras de convivência política e a interação com seus hábitos e costumes.

Uma segunda fase desse primeiro período é marcada por intensos conflitos com o Estado em cuja base estavam a questão da posse da terra no espaço urbano e a demanda de acesso a moradia, destacando-se a visibilidade que o movimento passa a adquirir. As lutas desencadeadas nas comunidades do Cajueiro Torto, José Bastos (1978), Lagamar (1983), dentre outros, são exemplos da natureza conflituosa que o movimento popular passa a assumir nesse momento. Este coincide com o momento em que, em nível nacional, se intensificam as pressões da sociedade civil em prol da democratização do País.

As ocupações se expandem pela cidade e a intervenção estatal se faz presente mediante a utilização do tradicional método de desapropriação pela força, com utilização do aparato policial para desalojar os moradores dos seus barracos. Nem sempre existia nessas áreas um processo organizativo dos moradores no sentido de estarem preparados previamente para se contrapor aos embates com a polícia. Este acontecia em muitos casos por força da ameaça de despejo que fazia os moradores se articularem internamente e fora do limite do bairro, junto à imprensa, a entidades organizativas como a OAB, IAB, dentre outras e organizações comunitárias de outros bairros, abrindo as fronteiras organizacionais para além do seu limite físico.

Essa conjuntura mostrava-se favorável à aglutinação do movimento popular e as comunidades que, antes isoladas em seu processo organizativo, articulavam-se sob nova forma. Por essa razão, no período 1977 - 1988 surgem algumas forças congregativas, além das Comunidades Eclesiais de Base: o Movimento Inter-Bairros, a União das Comunidades, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, a Jornada de Luta Contra a Fome e a União das Comunidades da Grande Fortaleza (o segundo e as duas últimas são recomposições a partir de um mesmo grupo político).

A participação popular ainda se caracterizava pela realização de obras mediante o sistema de autoajuda, acrescida do envolvimento na formação de uma rede de solidariedade que envolvia diversos atores da cena organizativa de Fortaleza. Pode-se dizer que nesse momento há abertura de novos espaços de representação do movimento popular e, de certa forma, a criação de regras de convivência política, apesar das divergências oriundas das vinculações políticas entre o PC do B, o PCB, o PT, o PRO, como os principais representantes partidários dentro do movimento popular. Por outro lado, as decisões eram emanadas do interior do próprio movimento, empregando particularmente sua linguagem, forma

de expressão e estratégia de confronto com o Estado.

Embora a política dos Centros Sociais Urbanos tenha inaugurado, de certa forma, um processo de descentralização espacial na ação social do Estado, a prática de planejamento e prestação de serviços públicos seguia sua característica autoritária. Contudo, com o advento da Nova República e nesse eixo a criação, em nível nacional, da Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEHAC (1985), os rumos da política social passaram a tomar como parâmetro os princípios da descentralização e da participação popular, demarcando um novo estágio no processo organizativo e de participação popular no Estado. Programas como Fala Favela, Mutirão Habitacional, Programa do Leite, Pá Rural, dentre outros, continuam em seu bojo mecanismos que condicionaram o estabelecimento de novos formatos organizativos e de relacionamento do movimento popular com o Estado.

Proliferam as associações de moradores, constituídas formalmente como condição de acesso do bairro aos benefícios dos referidos programas. O Programa do Leite, implantado em abril de 1986, chega a 1989 com 465 associações inscritas e mais de 100 em lista de espera. Esse número era inferior ao das entidades vinculadas a FBFF e a UCGF em 1988 (cerca de 555), a maioria das quais não eram formalizadas.

O início desse estágio - que coincide com a administração de Maria Luíza Fontenele (PT - 1986|1989) a frente da Prefeitura Municipal de Fortaleza e Tasso Jereissati (PSDB - 1987|1991) a frente do Governo do Estado - continua sendo pautado por intensos conflitos pela posse da terra e por moradia, cuja negociação é dificultada pelas divergências políticas entre os dois representantes político-administrativos, além das divergências no interior do movimento, entre tendências "mais radicais" (PRO) e "menos radicais" (PT e CEBS).

“... as divergências de natureza política entre a prefeita Maria Luíza, do Partido dos Trabalhadores e o governador Tasso Jereissati, representavam uma dificuldade adicional ao processo de negociação dos conflitos. Lideradas por forças políticas que apoiavam a prefeita e tendo como principal reivindicação o pagamento de terrenos desapropriados pela administração municipal, essas manifestações eram consideradas pelo governo como um mecanismo a serviço dos interesses de tendências políticas de oposição “. (BARREIRA, 1991. p.101)

A Administração Popular (slogan da gestão da prefeita Maria Luíza), colocando como marcas inovadoras a conquista de um “poder novo” e uma “sociedade diferente”, a “elevação do nível de consciência política” e o apoio às demandas populares nas questões relativas a ocupação do espaço urbano, reforçou e definiu, no interior dos grupos políticos que integravam os movimentos, posições divergentes entre aqueles que “apoiavam irrestritamente” a nova administração e entre aqueles que exerciam um “apoio crítico”.

(BARREIRA & FERNANDES 1991. p.112). Contudo, ao instaurar canais de representação do executivo municipal no interior do bairro e do movimento popular, ao nomear lideranças comunitárias para assumirem a coordenação de equipamentos públicos de prestação de serviços - como centros comunitários e unidades de atendimento ao menor - abriu um importante espaço de “representação simbólica”. Tomando o caso específico do Conjunto Palmeiras, CARVALHO (1995. p.93) diz o seguinte:

“A direção dos prédios públicos por pessoas da comunidade ocasionou mudanças significativas para o movimento. Em primeiro lugar, por responder a um antigo anseio de suas lideranças.... Por outro lado, o fato das organizações populares ocuparem este espaço para várias de suas promoções - como atividades culturais, assembleias, reuniões, debates, lançamentos de campanhas - criou um espaço representado simbolicamente, de que se apossavam do que era seu, dando assim outro significado ao público. Inclusive os técnicos, principalmente as assistentes sociais que trabalhavam no CSU e UPAM tiveram, em sua maioria, dificuldade em aceitar a presença viva do movimento na direção destas entidades e no seu dia-a-dia institucional...”

À exceção do conflito, que se intensificava com as “invasões” (64 terrenos públicos e privados e 13.896 lotes em 1987), o relacionamento dos movimentos populares com o Estado passa a moldar-se de três outras formas. Primeiro, com a criação de um órgão, Secretaria do Trabalho e Ação Social e, dentro dele, um departamento - Departamento de Articulação Comunitária - específico para receber, dar encaminhamento e avaliar as reivindicações - de um ou vários bairros conjuntamente - enviadas pelo movimento

popular; segundo, com a incorporação das lideranças e | ou organizações populares no gerenciamento de algumas categorias de projetos, como creches comunitárias, produção de habitações em regime de mutirão, hortas comunitárias, dentre outros; terceiro, pela execução de um programa que o governo recusa-se a reconhecê-lo formalmente, mas que tem uma repercussão importante no interior do movimento de bairros que é o Programa Agentes de Mudança.

“Os agentes de mudança são elementos do governo dentro das associações para promover a desagregação das entidades e destruir assim o movimento popular (...) promovendo desacordos entre os líderes e as comunidades” (Jornal O POVO, in: BRAGA 1995, p.153)

Embora não se possa negar a ampliação dos espaços de representação do Estado e do movimento popular e a criação de novas regras de convivência política, nesse processo de participação

os hábitos e costumes da cultura local dificilmente foram devidamente reconhecidos, o que demonstra os limites do poder de decisão do movimento popular.

Reestruturação e novas formas organizativas – 5.2

Os anos de 1990 são marcados por uma febre congregativa. Enquanto em nível nacional e internacional as pressões de diferentes setores da sociedade asseguraram espaços privilegiados de luta legitimados na Constituição de 1988 ou em outras instâncias institucionais, no espaço local as entidades de bairro intensificaram um processo de descentralização organizativa do âmbito mais geral (a cidade de Fortaleza), para uma centralidade no âmbito do bairro ou bairros circunvizinhos.

As conquistas alcançadas na Constituinte fazem parte de uma trajetória de negociações que duraram em média de 5 a 6 anos (TEIXEIRA 1996 p.12) e que tem na VIII Conferência de Saúde, em 1986, a consolidação de um processo de incorporação de representantes de várias categorias de prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, escolhidos em conferências estaduais, que lançaram as bases para o desencadeamento de campanhas amplas que redundou na emenda popular de criação do Sistema Único de Saúde- SUS e com ele os conselhos institucionais de saúde.

O movimento de professores e profissionais de educação, iniciado em 1980 e participante da Constituinte através do Fórum Nacional de Educação, também assegurou conquistas (dentre elas, a que especifica a criação de conselhos e colegiados escolares em nível estadual),

apesar da nova Lei de Diretrizes da Educação encontrar-se há oito anos tramitando no Congresso.

A pressão internacional foi importante para vencer resistências internas na conquista de direitos relativos às crianças e adolescentes, ao meio ambiente e aos direitos humanos. Fruto dessa mobilização tem-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, sancionado em julho de 1990 e que, em seu artigo 88, Inciso II, dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente na esfera nacional, estadual e municipal com caráter deliberativo e participação popular paritária.

No âmbito da assistência social e da moradia os embates foram mais acirrados. Além dos fóruns, das caravanas, das articulações, foi impetrada ação judicial contra o governo (assistência social) e uma iniciativa popular de projeto de lei que obteve 830 mil assinaturas e tramita na Câmara desde 1991 (moradia). (TEIXEIRA 1996 p.11).

A Lei 8742, sancionada em 1993, apresenta importantes avanços no âmbito da concepção e extensão da assistência social, assim como na sua descentralização através de conselhos instituídos nos três níveis de governo.

5

Outros movimentos seguem seu curso, na busca de encontrar um espaço de atuação e de reconhecimento, seja no âmbito local quanto nacional. Nesse particular, não se pode desconhecer seu papel no conjunto das lutas que são tecidas no espaço de realidades urbanas bastante díspares, como é o caso de Fortaleza.

Aqui observa-se mais recentemente um processo de reacomodação na relação entre o Estado e o movimento popular, com um refluxo na relação conflituosa entre eles. Esse momento é caracterizado: a) pela formação de conselhos institucionais por força dos instrumentos legais indicados anteriormente ou pela vinculação a programas governamentais; b) pela modificação do papel organizativo da principal entidade federativa das organizações comunitárias (FECECE) e a pouca capacidade mobilizadora das, tradicionais entidades congregativas (FBFF e UCGF); c) pela intensificação de um processo de unificação do movimento em nível de bairro, com a junção das várias associações criadas ou não a partir dos projetos governamentais em entidades mais amplas, como conselhos, sociedades, etc.

Como será possível observar no item seguinte, vários dos conselhos propostos na Constituição de 1988 ou em outros dispositivos legais, já se encontram constituídos em Fortaleza, integrando representantes do governo e de entidades organizativas da sociedade civil: dentre eles pode-se destacar o Conselho da Saúde, com suas ramificações nos Conselhos Distritais; o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; a Comissão dos Direitos Humanos da Assembléia Legislativa; a Comissão de Avaliação Permanente do Plano Diretor; o Conselho Municipal da Assistência Social, dentre outros. No âmbito de alguns programas municipais o formato de conselho tem sido adotado no seu gerenciamento, podendo-se apontar os Programas Casa Me-

lhor, Mutirão 50, PRORENDA-GTZ., além daqueles em que a comunidade se apresenta como mediadora entre a Prefeitura e a base, beneficiária desses programas.

As permanentes disputas políticas entre a FBFF (PC do B e PC) e a UCGF (PT e PRO), abriram espaço para o surgimento e a consolidação da Federação de Entidades Comunitárias do Estado do Ceará - FECECE, criada na primeira gestão Tasso Jereissati e apoiada pelos agentes de mudança. Como será possível observar no item seguinte, esta entidade, considerada pela Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM, como a maior federação estadual em termos de estrutura material e financeira, tem direcionado sua prática para a prestação de serviços, mediante um processo de terceirização.

A FBFF conta atualmente com 310 entidades a ela vinculadas, que significa menos de 50% do conjunto de entidades comunitárias cadastradas na Fundação da Ação Social do Estado em janeiro de 1997, como será possível depreender do Quadro 3. Não se dispõe de dados semelhantes sobre a UCGF, mas em depoimentos com lideranças comunitárias e representantes de ONG's é manifesta a opinião sobre a perda da capacidade de mobilização dessas e de outras entidades representativas do movimento popular. Isso ocorre em virtude, particularmente: a) da busca de hegemonia político-ideológica entre esses dois grandes blocos, desvinculada da preocupação com a melhoria da qualidade de vida da população; b) do papel de prestadores de serviços terceirizados assumidos pelas entidades comunitárias; c) do recuo nas propostas da ala mais progressista da Igreja católica e a redução dos padres que possuem uma postura mais crítica do trabalho de evangelização; d) do surgimento e consolidação de outras seitas religiosas cujas práticas e ideologia não se coadunam com as propostas de resistência e autonomia.

ENTIDADES COMUNITÁRIAS VINCULADAS À FBFF SEGUNDO AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS - Fevereiro de 1997

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	ASSOCIAÇÃO	CONSELHO	UNIÃO	OUTROS*	TOTAL
Região 01	10		1		11
Região 02	23	1	1	3	28
Região 03	10		1		11
Região 04	28	4	2	3	37
Região 05	19	4	1	1	25
Região 06	16	2	1	1	20
Região 07	46	9	9	11	75
Região 08	25	3	2	5	35
Região 09	27	5	9	5	46
Sem especificação	15	3	2		20
Total	219	31	29	29	308

Fonte: FBFF. Relação das Entidades Filiadas, 1997

*Instituto, Projeto, Entidade, Centro social, Clube de mães, Grupo etc.

Esse processo tem feito com que as entidades comunitárias busquem reincorporar-se no interior do próprio bairro, articulando-se de forma relativamente independente nos seus pleitos junto aos poderes públicos e ONG's.

O Quadro 4, que apresenta o número de entidades cadastradas na Fundação da Ação Social, acrescenta elementos significativos para a compreensão dos processos organizativos na atual conjuntura. Dentre as várias categorias de organizações a maior frequência é de associações comunitárias, seguidas pelas entidades beneficentes. Em terceiro lugar colocam-se as de natureza religiosa, o que pode contribuir para reforçar o raciocínio anterior de que a difusão de um maior número de seitas e a aglutinação de um contingente cada vez maior de pessoas em torno delas, possa figurar como uma das variáveis explicativas para o enfraquecimento da hegemonia das entidades federativas centrais. Essa hipótese é reforçada ainda pela existência de 49 conselhos e nove federações o que

corrobora a tendência de articulação das entidades em colegiados de bairro.

É importante salientar que o fluxo de demandas grupais encaminhadas a SAS tem sido consideravelmente reduzido, com intensificação das individuais, e a participação das ONG's no seio das organizações tem crescido consideravelmente.

Por fim, cumpre destacar a dificuldade de qualificar o tipo de participação que se estabelece em cada um desses estágios, tendo em vista a variedade de elementos que entram em jogo em cada conjuntura. Por outro lado, abrir espaços de representação e criar regras de convivência política não necessariamente significa reconhecer necessidades, hábitos e costumes e conferir poder de decisão. Por isso, o que se pode afirmar é que, na relação que vem sendo estabelecida entre o Executivo estadual e municipal e o movimento popular, a participação não existe conforme o idealizado teoricamente.

ENTIDADES REGISTRADAS NA FUNDAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL DO ESTADO POR CATEGORIAS E REGIÕES ADMINISTRATIVAS - janeiro de 1997.

REGIÕES CATEGORIAS	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IV	TOTAL
Associações Comunitárias	11	20	15	34	33	43	76	24	59	315
Concelhos	4	4	2	4	2	9	13	5	6	49
Federações	3	2	1	-	1	-	-	1	1	9
Proj/Creches	-	1	4	2	-	6	3	1	6	23
Sociedades Habitacionais	-	1	2	10	2	4	5	1	1	26
Ass. Categorias Profissionais	5	6	3	1	1	2	1	-	5	24
Ass. de Pais e Mestres	2	-	1	1	3	1	1	2	2	13
Fundações	3	5	2	-	-	3	-	1	-	14
Entidades Beneficentes	31	19	3	13	11	28	31	17	34	187
Entidades Educacionais	6	5	-	4	4	4	7	6	13	49
Entidades Religiosas	21	7	3	5	5	11	9	2	11	74
Clubes de Serviço	1	1	1	-	-	-	6	-	1	10
Ent. Cult/Recr/Desportivas	2	1	-	-	6	-	5	-	3	17
Centros Sociais	1	1	-	3	1	3	3	4	5	21
Outros	9	5	1	2	-	6	4	-	-	27
Total	99	78	38	79	69	120	164	64	147	858

Fonte: SAS/FAZ - Dep. de Ação Comunitária - janeiro de 1997

O Papel das entidades colegiadas - 5.3

Como foi visto no item anterior, os conselhos institucionalizados tornaram-se um dos principais instrumentos de atuação dos movimentos organizados da sociedade civil em todo o País. Na cidade de Fortaleza, há uma diversidade desses colegiados que, de forma variada, participam da discussão e implementação das políticas públicas. Existem os conselhos setoriais, criados por dispositivos legais e os conselhos originados em função de determinados programas. Tratam-se de órgãos, em sua maioria, de composição mista e paritária, ou seja, integrados por igual

número de representantes do governo municipal e da sociedade.

Além dessas instâncias, há outras formas de organização da sociedade civil que não têm, em sua composição, representantes governamentais, mas exercem influência na esfera das políticas públicas e, portanto, na gestão da cidade. Incluem-se nessa categoria, as federações de organizações comunitárias e entidades de categorias profissionais que têm como objeto de atuação o espaço urbano e o meio ambiente.

Na perspectiva de compreender os modelos de gestão em sua capacidade de articulação com a sociedade civil, é importante averiguar o papel desses colegiados e organizações, partindo de

sua origem e estruturação para, em seguida, focalizar a efetividade de sua capacidade propositiva e o seu desempenho na operacionalização das políticas públicas.

Origem e Estruturação ~ 5.3.1

Conselhos Institucionalizados ~ 5.3.1.1.

A criação desses arranjos institucionais em Fortaleza é muito recente. De sete conselhos propostos, quatro encontram-se devidamente regulamentados e em funcionamento. Destes, dois foram criados no final de 1990 e dois em 1996. (Quadro X) Na maioria dos casos, a mobilização de vários segmentos da sociedade local, influenciados e apoiados por instâncias e forças sociais em nível nacional desempenhou papel decisivo na criação e regulamentação destes conselhos. Os três restantes, encontram-se em fase de regulamentação: o Conselho de Habitação Popular - COMHAP, o Conselho do Meio Ambiente - CONAM e o Conselho Municipal de Educação - CME.

A criação do Conselho Municipal da Saúde - CMS, em 1990, foi precedida

por um trabalho liderado pela Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde—CIMS, constituída em 1986. Esta comissão, integrada por representantes do governo municipal, de diversas instituições e da população, nasceu e desenvolveu sua atuação em sintonia com o movimento sanitário desencadeado em nível nacional, a partir de meados da década de 1970. Liderado por profissionais da área de saúde, parlamentares, lideranças políticas, sindicais, populares, esse movimento, que defendia a reorganização e ampliação dos serviços de saúde, atingiu o ápice em 1986, com a realização da 8ª Conferência Nacional da Saúde. As recomendações emanadas desse encontro deram origem ao projeto da reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde -SUS.

DISCRIMINAÇÃO DOS COLEGIADOS (OG's / ONG's / Sociedade Civil)

CATEGORIA / DENOMINAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS
<p>I. Institucionalizados</p> <p>Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente</p>	<p>1990</p>	<p>OG's</p> <p>Procuradoria Geral do Município</p> <p>Secretaria do Trabalho e Ação Social</p> <p>Fundação de Cultura de Fortaleza</p> <p>Fundação da Criança da Cidade</p> <p>Secretaria de Saúde do Município</p> <p>Secretaria de Educação</p> <p>Câmara Municipal de Fortaleza</p> <p>SOCIEDADE CIVIL</p> <p>Plano de Aproveitamento Jovem</p> <p>Associação Beneficente e Missionária</p> <p>Mov. Nacional de Meninos e Meninas de Rua</p> <p>Terre des Hommes</p> <p>Centro Educacional Daniel Berg</p> <p>Projeto Comunitário Sonho da Criança</p> <p>Sociedade Pestalozzi do Ceará</p> <p>Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza</p>	<p>Promover, executar e defender os direitos da criança e do adolescente de Fortaleza;</p> <p>Estabelecer normas e diretrizes básicas para a política de atendimento integral à criança e ao adolescente de Fortaleza;</p> <p>Acompanhar e avaliar o desempenho das ações do poder público municipal e das entidades não governamentais que atuam junto à criança e ao adolescente;</p> <p>Democratizar a informação sobre a realidade da criança e do adolescente em Fortaleza;</p> <p>Assessorar os poderes Executivo, Legislativo e entidades civis sobre a elaboração e execução de programas, projetos relativos ao segmento infanto-juvenil;</p>

CATEGORIA / DENOMINAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS
Conselho Municipal de Saúde	1990	<p> OGS SS SEDUC STAS Sec. de Controle Urbano e Meio Ambiente IJF Universidades SS do Estado <u>SOCIEDADE CIVIL</u> COMDICA Entidades Médicas Ent. dos Odontólogos Ent. dos Farmacêuticos Ent. dos Ass. Sociais Ent. dos Enfermeiros Sind. dos Empregados em Estab. de Serviços de Saúde FACJC UNIMED CUT / CGT OAB CNBB / Pastoris Representantes dos 9 Distritos Sanitários Rep. dos Deficientes Físicos Ass. dos Deficientes Patológicos Fed. Das Misericórdias e Hospitais Filantrópicos </p>	<p> Formular estratégias para a política de saúde e controlar a sua execução; Promulgar normas de organização e funcionamento do conselho e das comissões municipais; Definir prioridades, alocar recursos e efetuar orientação programática de acordo com a epidemiologia das doenças; Participar em articulação com o Estado do planejamento e programação da rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde ; Criar comissão de integração entre os serviços de saúde e as instituições de ensino profissional e superior com vistas a formação de recursos humanos, desenvolvimento de pesquisas e cooperação técnica; definir instâncias e necessidades de controle do Sistema Municipal de Saúde e apreciar sua proposta orçamentaria. </p>

CATEGORIA / DENOMINAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS
Conselho Municipal de Assistência Social –CMAS	1996	<p>OG's STAS SEJUC SEFIN IPLAM FUNCI COMHAB SUDESP SS</p> <p><u>SOCIEDADE CIVIL</u> COMDICA Entidades de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência Entidades Pró-idosos Ent. Prestadoras de Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social Usuários das Ent. Prest. De Serviços, Progr. e Projetos de Assistência Social Trabalhadores de Serviço Social</p>	<p>Definir e aprovar a política de assistência social para o Município; Assegurar a execução do Plano Municipal de Assistência social; Acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços de assistência prestados à população no Município; aprovar critérios de qualidade para o N das instituições prestadoras de serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal; Deliberar e aprovar critérios de repasse de recursos financeiros do FMAS às entidades governamentais e particulares de assistência social; Acompanhar as execuções financeiras e orçamentárias do FMAS e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos; Aprovar critérios de funcionamento dos convênios entre o setor público e as entidades privadas e apreciar previamente os contratos; Estabelecer diretrizes, apreciar e Aprovar os programas anual e plurianual do FMAS; Zelar pela efetivação do SUS; Convocar a Conferência Municipal de Assistência Social para avaliar o desempenho do SMS e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento; Aprovar os programas de assistência social das ONG's; Suspender ou cancelar o registro de entidades assistenciais que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos, na execução dos programas, nos princípios e diretrizes da Lei 8742/93.</p>
Comissão Permanente de Acompanhamento do plano Diretor - CPPD	final de 1996	<p>OG's ILPAM, SPLAM SEC. TRANSPORTE PGM, SEFIN SSP, EMLURB SUMOV FUND.CULTURAL COMHAB <u>SOCIEDADE CIVIL</u> CMF IAB / AGB ACEC SINDUSCOM/ASSECOM CDL; ACC; ABES UFC FBFF / UCGF</p>	<p>Avaliar, propor e apreciar reformulações na legislação urbana - oriunda de órgão central de planejamento, de iniciativa popular e de entidades - relativas à lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, código de obras e código de postura.</p>

CATEGORIA / DENOMINAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS
<p>2. <u>Entidades Vinculadas a Programas</u></p> <p>Conselho de Administração do Casa Melhor</p>	1995	<p>OG's PMF ONG's GRET <u>SOCIEDADE CIVIL</u> Repr. das Entidades Comunitárias dos bairros incluídos no programa</p> <p>OG's PMF Governo do Estado <u>SOCIEDADE CIVIL</u> Representantes das Organizações Comunitárias das áreas incluídas no programa ONG's GTZ</p>	<p>Definir de metas e estratégias do programa; Nomear os componentes da unidade gerencial; Aprovar relatórios de acompanhamento e prestação de contas.</p>
<p>Conselho de Integração do Pro-renda</p>			
<p>Conselhos Locais do Prorenda</p>		<p><u>SOCIEDADE CIVIL</u> Representantes das associações e grupos organizados de cada área</p>	<p>Discutir os projetos, priorizar as atividades a serem implantadas, tendo autonomia para decidir sobre a utilização dos recursos dos fundos comunitários e fixo.</p>
<p>Conselho Popular do Conj. Marechal Rondon</p>	1985	<p>Diretoria Conselho Fiscal</p>	<p>Mobilizar a comunidade para a discussão de problemas e encaminhamento de soluções; Gerir o Fundo Comunitário de Habitação</p>
<p>Ass. Dos Moradores do Parque Santa Rosa</p>	1980	<p>Diretoria Conselho Fiscal</p>	<p>Veicular e acompanhar o atendimento das demandas encaminhadas pelos moradores do bairro junto aos competentes; Assinar convênios com órgãos públicos para beneficiamento da comunidade; Gerenciar recursos públicos destinados a realização de obras comunitárias; Assistir os moradores no provimento de serviços que exigem atendimento imediato; Participar de fóruns de discussão da problemática do bairro e de outras comunidades da cidade; Apoiar a luta dos moradores do Parque Sta. Rosa e de outras comunidades.</p>

CATEGORIA / DENOMINAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS
<p>3. <u>Organizações da Sociedade Civil</u></p> <p>Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Ceará – FECECE</p>		<p><u>Diretoria:</u> Presidente 1º e 2º Vice-Presidente Secretário Geral 1º e 2º Secretário Tesoureiro Geral 1º e 2º Tesoureiro</p> <p><u>Departamentos</u> Saúde Educação e Cultura Assistência Social Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Economia e geração de Emprego e Renda Ação Sócio-Política</p>	<p>Prestar serviço de capacitação profissional e informatização; Efetuar convênios com instituições governamentais e não governamentais; Promover e participar de fóruns estaduais e nacionais de discussão das demandas e ações do movimento comunitário; Articular e manter intercâmbio entre as entidades comunitárias do Estado do Ceará; Produzir e veicular o jornal Comunidade e Ação.</p>
<p>Federação de Bairros e favelas de Fortaleza - FBFF</p>	<p>1982</p>	<p><u>Diretoria</u> presidente 1º e 2º Vice Secretário Geral 1º e 2º Secretário Tesoureiro Geral 1º e 2º Tesoureiro</p> <p>Diretores regionais - 9</p> <p><u>Departamentos</u> Jurídico Saúde Educação Cultura e Esporte Habitação e Urbanismo</p>	<p>Prestar apoio às entidades filiadas nos seus processos organizativos; Encaminhar demandas comunitárias aos órgãos competentes; Participar junto às entidades filiadas na celebração de convênios com órgãos públicos; Participar de alguns Conselhos Municipais Setoriais; Promover atividades de suporte à manutenção da entidade;</p>
<p>União das Associações Comunitárias do Conjunto Palmeiras - UAGOCOMP</p>	<p>1991</p>	<p><u>Coordenação:</u> 3 membros <u>Cons. de Representantes</u> - Comissões de Trabalho</p>	<p>Organizar, priorizar e encaminhar demandas de caráter geral.</p>

Em Fortaleza, a CIMS participou das discussões e do processo de implementação das Ações Integradas de Saúde - AIS, do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde - SUDS e, finalmente do SUS. Com base nesta comissão, foi criado o Conselho Municipal de Saúde, integrado por um colegiado pleno e uma secretaria executiva. O primeiro, formado por representantes de entidades governamentais e da sociedade civil, passou por uma reestruturação no início da gestão do prefeito Antônio Cambraia que incluiu, dentre outras medidas, a ampliação do número de membros - observando a questão da paridade - e a mudança no critério para ocupação da função de presidente. De acordo com o regimento vigente até então, o Secretário da Saúde era o presidente nato do conselho. Com a mudança, o titular dessa função passou a ser eleito entre os membros do colegiado. Atualmente, o conselho é integrado por 34 membros, incluindo representantes de várias secretarias, dos distritos sanitários, de entidades profissionais que atuam na área da saúde, de categorias especiais, dos hospitais, entidades beneficentes, de trabalhadores dentre outras, como mostra o Quadro 5.

Além do Conselho Municipal, foram implantados nove Conselhos Distritais e 70 Conselhos de Gestores. Os primeiros reproduzem em sua composição o modelo do Conselho Municipal. Já os Conselhos de Gestores, que atuam nos postos de saúde, são compostos por um representante da direção do posto, dois representantes dos funcionários (incluindo as categorias de nível médio e superior) e três representantes dos usuários. Estes, são escolhidos pelas organizações comunitárias da área onde a unidade de saúde está localizada, através de eleição em assembleias gerais.

Além dos Conselhos, a Lei Orgânica da saúde instituiu as Conferências Municipais de Saúde, instâncias de participação da sociedade para discussão e avaliação do funcionamento do SUS. Em Fortaleza, este evento, realizado em

maio de 1996, reuniu aproximadamente 3.700 pessoas.

A criação do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente nos estados e municípios brasileiros, aconteceu por determinação constitucional e do Estatuto da Criança e do Adolescente -ECA, (Lei 8069 de 13/7/1990), mas é importante lembrar que essas medidas legais foram precedidas por um intenso processo de luta das forças sociais empenhadas na construção da cidadania para a população infanto-juvenil.

O ECA provocou um conjunto de mudanças no plano jurídico, institucional, nos princípios e diretrizes da política de atendimento àquele segmento, e tornou imperativa a organização de instâncias deliberativas com participação da sociedade.

Em Fortaleza, foi criado o Projeto de Assessoria à criação do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA, que ficou conhecido como movimento pela criação do COMDICA. Esse movimento, que foi desenvolvido no período de maio a setembro de 1990, antecipando-se à regulamentação do ECA, contou com a participação de 17 entidades, entre centrais sindicais, OG's, ONG's, classe política, Universidades, com apoio do UNICEF. Como produto desse movimento, foram realizados 15 seminários regionais, incluindo Fortaleza, envolvendo mais de mil participantes.

Outro marco importante da luta foi a realização, em Fortaleza, por iniciativa das Universidades e do UNICEF, do seminário "Criança e Adolescente no Ceará Hoje. E Amanhã ?" que teve a participação de mais de 1500 pessoas. Além desses eventos, profissionais engajados na luta pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes em parceria com a Pastoral do Menor, participaram na elaboração, encaminhamento e defesa de propostas a Lei Orgânica do Município das quais resultaram dois artigos, um deles criando o Conselho Municipal de Defesa dos

5

Direitos da Criança e do Adolescente, cuja regulamentação se deu com a Lei 6729 de 7/11/1990.

Em que pese toda a mobilização acima descrita, e mesmo se tratando de de-

terminação constitucional, a adoção da medida de criar o conselho requereu um trabalho de sensibilização das autoridades político-administrativas. Na opinião de um entrevistado

“os administradores não estavam convictos de que a criação do conselho seria uma iniciativa favorável a eles. o político brasileiro tem muito medo de perder o poder”(membro do COMDICA).

O COMDICA é integrado por 16 membros, distribuídos de forma paritária entre representantes de organizações governamentais e não governamentais, com mandato de dois anos. Os primeiros, são indicados pelas instituições governamentais e nomeados pelo prefeito. Quanto aos representantes das ONG's, o processo de escolha é mais complexo. As entidades participam de um fórum e aquelas que têm interesse de integrar o conselho, se inscrevem para concorrer a uma seleção devendo, para isso, atender aos pré-requisitos de ter experiência no trabalho com crianças e adolescentes há mais de dois anos e idoneidade moral. Uma vez eleita, a entidade faz a indicação do seu representante.

A luta pelo reconhecimento da Assistência Social como política pública e pela criação das condições indispensáveis à implementação da LOAS (aprovada em 1993), envolveu amplos segmentos da sociedade: profissionais da área, parlamentares, ONG's, entidades sindicais e comunitárias.

No Ceará, e particularmente em Fortaleza, cumpre destacar o papel relevante do Conselho Regional de Serviço Social - CRESS o qual, em articulação permanente com Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, assumiu a liderança do processo.

Um passo importante na ação deste conselho, foi a criação da Comissão Permanente da Assistência Social, integrada por profissionais de instituições dos governos federal, estadual e municipal (LBA, CBIA, SAS, FEBEMCE, UECE, STAS), além de representantes de ONG's e sindicais. Esta comissão, conseguiu manter o debate sobre o assunto e mobilizar vários setores

(profissionais de SS, ONG's, políticos, usuários da Assistência Social, dentre outros) para participarem de eventos como a Plenária da Assistência Social realizada na Assembléia Legislativa, e a Conferência Estadual, realizada em julho de 1995 .

A realização desta conferência, que deliberou sobre a realização de seminários para criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS, contribuiu para deflagrar o processo em Fortaleza. Sob a coordenação de profissionais de serviço social do município, com apoio do CRESS, foram organizados seminários para discussão e encaminhamento da escolha dos representantes da sociedade civil no conselho. Nesses seminários foi aprovada a proposta de realização de encontros por categorias (OG's, Entidades Prestadoras de Serviços de Assistência, e outras) para escolha de seus representantes. Com base nessa sistemática, o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, criado em agosto de 1996, ficou constituído por 18 membros, conforme especificação no Quadro 5.

Nos setores em que os problemas são mais localizados, como por exemplo, nas questões do espaço urbano, a luta das forças sociais locais não apresenta vinculação evidente com as lutas em nível mais amplo.

A Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor - CPPD, criada para propor, avaliar e apreciar reformulações na legislação urbana, é composta por 20 membros, incluindo representantes do poder executivo, legislativo, empresas e sindicatos da construção civil, entidades comunitárias, universidades e associa-

ções de categorias profissionais que têm o espaço como objeto de atuação. Sua implantação se fez no final de 1996, portanto, quatro anos depois da conclusão e aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que ocorreu em 1992. Por esta razão, e considerando ainda a demora no encaminhamento e aprovação da lei do uso solo urbano, que aconteceu na mesma época, pode-se concluir que as intervenções efetuadas no espaço urbano, nesse período, ocorreram na ausência mecanismos e instrumentos legais atualizados e livres de um controle mais efetivo da sociedade.

Os Conselhos Municipais de Habitação Popular - COMHAP, e do Meio Ambiente - COMAM, previstos na lei orgânica (arts. 152 e 194), ainda não foram regulamentados. Nos projetos de lei já elaborados, ambos são considerados como órgãos de natureza consultiva e de assessoramento ao chefe do poder Executivo na definição das políticas direcionadas a essas áreas. Todavia, em função da reforma administrativa ora implementada, foi suspensa a assinatura desses projetos pelo prefeito e o seu encaminhamento à Câmara Municipal. Não apenas essas propostas, mas também a legislação que regula os colegiados que já estão atuando, sofrerão alterações em função das mudanças operadas nos mesmos, para adequá-los ao novo modelo de gestão.

A retrospectiva da origem e estruturação desses colegiados mostra que, não obstante algumas dificuldades e percalços ocorridos no processo, na mai-

oria dos casos, houve uma ampla discussão pela sociedade de questões relacionadas às políticas sociais. Mostra também uma nova forma de construir a institucionalidade, não como mera formalização operada na esfera técnica, mas como fruto de um processo contraditório de interlocução entre atores diferenciados, que assegurou a representatividade dos diversos setores no âmbito dos conselhos. Porém, essa nova contratualidade, na terminologia utilizada por TELES (in DAGNINO, 1994) se, por um lado, acena com uma potencialidade criativa, de outro, para dar suporte as suas ações depende da correlação de forças, não apenas no âmbito interno, mas também da estrutura de poder.

Na compreensão de TEIXEIRA (1996), esses arranjos institucionais podem, na realidade, conduzir à concretização de mudanças sociais, dando-lhes permanência e continuidade, mas também podem estabelecer práticas rígidas que dificultem essas mudanças. Isso exige capacidade reflexiva e crítica por parte dos atores que deles participam e regras flexíveis por parte das estruturas.

No contexto da cidade de Fortaleza, qual a experiência dos conselhos municipais no exercício de suas competências em relação a formulação e controle da execução das políticas? Antes de examinar essa questão é necessário focalizar a origem e estruturação dos instrumentos participativos em nível dos programas.

PÓLIS / CENTRO DE
DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

5.3.1.2. Entidades vinculadas a programas

No âmbito de programas específicos, encontram-se conselhos de natureza mista e paritária, entidades de gerenciamento e ainda casos em que associações comunitárias, já existentes, participam como intermediadoras entre o programa e a população

O modelo de conselhos mistos e paritários é encontrado no Conselho de Administração do Programa Casa Melhor e no Conselho de Integração do Prorenda.¹⁰

Integrado por um representante da PMF, um do Cearah Periferia e dois

¹⁰ Programa de Viabilização de Espaços Econômicos para a População de Baixa Renda através de cooperação técnica entre o Brasil e a Alemanha.

5

da comunidade, o Conselho de Administração do Casa Melhor começou a atuar em 1995. Desenvolvendo um trabalho de acompanhar a execução do programa e também de ouvir as reivindicações da comunidade, o conselho teve um papel decisivo na ampliação do Casa Melhor. O número de bairros abrangidos pelo programa, passou de seis em 1995, para 41 no ano seguinte.

A escolha dos representantes comunitários é feita através da indicação pelas entidades de nomes que são submetidos a uma eleição, para que os mais votados integrem o referido conselho. É importante ressaltar que o Cearah Periferia só admite a entrada no programa de entidades legitimadas por sua atuação. Para averiguar este aspecto, realiza um estudo prévio, contando com a colaboração, nessa tarefa, dos pesquisadores treinados nos cursos de capacitação que vem realizando para lideranças comunitárias.

O Conselho de Integração do Prorenda, instância máxima do programa, foi concebido para integrar a atuação das instituições e das comunidades. Foi oficializado por ato do governador do Estado e formado por nove membros, sendo dois representantes da PFM, dois do Governo do Estado (SEPLAN e SINE), quatro das comunidades e um do GTZ (sem direito a voto). Conta com uma coordenação executiva, cujo titular é o representante da SEPLAN-CE.

Além do conselho de integração, foram constituídos os Colegiados Locais, compostos por representantes das associações e grupos organizados de cada área abrangida pelo programa: Couto Fernandes, Lua Fumaça, Pirambu e Conjunto Palmeiras. Eles discutem os projetos e priorizam as atividades a serem realizadas. Têm autonomia para decidir sobre a aplicação dos recursos dos Fundos Comunitário (financiamento de projetos que contribuam para a organização da comunidade) e Fixo (financiamento de projetos culturais, educacionais e pequenas reformas).

Outro instrumento de participação da comunidade são as Gerências Setoriais que planejam e executam de forma participativa os projetos de infraestrutura básica (Gerência de Infra-Estrutura) e de organização comunitária (Gerência de Apoio à Organização Comunitária - GAOC). Desenvolvem atividades na área de educação, capacitação e cultura.

O processo de constituição dessas instâncias desenvolveu-se por meio de uma ação de apoio às organizações comunitárias através de reuniões, seminários, formação de grupos de trabalho, além de 44 cursos de capacitação.

Dentre as entidades comunitárias que atuam como intermediadoras de programas, destaca-se o Conselho Popular do Conjunto Marechal Rondon - CONPOR, entidade premiada por sua participação no Mutirão 50.

O CONPOR surgiu no bojo da luta por moradia desencadeada, na década de 1980, pelos moradores do Conjunto Marechal Rondon e dos bairros adjacentes. Para assegurar o sucesso dessa luta, os moradores se organizaram em comissões e delas nasceu a ideia de criar uma associação de moradores. A entidade não foi legalizada imediatamente à sua criação em 1985. Isso ocorreu em 1989, para atender a uma condição exigida para a assinatura do convênio com o GRET e a PMF para a implantação do Mutirão 50.

Em que pese sua denominação, o CONPOR tem a mesma estrutura de uma associação de moradores: uma diretoria formada por presidente e vice, 1º e 2º secretários, 1º e 2º tesoureiro, um conselho fiscal. A assembléia geral composta pelos sócios é a instância máxima das decisões.

A Associação de Moradores do Parque Santa Rosa foi criada em 1980 por iniciativa de membros da pastoral da família, um trabalho da Igreja católica. Esteve desativada durante três anos, tendo sido reativada em 1994, também por iniciativa de pessoas ligadas aos trabalhos da Igreja. Para isso, foi realizada uma assembléia

geral com pessoas da comunidade, onde três chapas concorreram à diretoria da entidade.

A inserção no programa Bairro Limpo se fez por meio de convênio firmado com a EMLURB, por um prazo de 60 dias, com possibilidade de ser prorrogado. Nesse convênio, compete à associação, mobilizar as pessoas da comunidade, de preferência desempregadas, para trabalharem no serviço de limpeza urbana e efetuar o pagamento dessas pessoas com recursos repassados pela EMLURB.

Com base nessas informações, percebe-se que, no processo de constituição de espaços de representações em nível de

programas, coexistem estratégias diferenciadas. De um lado, tem-se o modelo adotado pelas ONG's, no qual o nível de organização da comunidade constitui-se pré-requisito para a implantação do programa. Nesse modelo, há uma preocupação explícita com a questão da representatividade, entendida não apenas em sua dimensão quantitativa, mas, principalmente, pela capacidade das organizações de expressarem efetivamente os interesses dos segmentos sociais que representam. De outro lado, a incorporação das entidades se faz através de uma racionalidade burocrática e na perspectiva utilitária da prestação terceirizada de serviços públicos.

Organizações da sociedade civil ~ 5.3.1.3.

Em meio à diversidade de organizações da sociedade civil, algumas se destacam por sua participação no debate e implementação das políticas públicas. Incluem-se nesta categoria, as federações de entidades comunitárias e associações profissionais que têm como esfera de atuação prioritária o espaço urbano e o meio ambiente. Com o objetivo de entender o papel dessas entidades e suas articulações com o poder municipal na gestão da cidade, selecionou-se duas federações com raio de ação mais abrangente: Federação de Entidades Comunitárias do Estado do Ceará - FECECE e Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza - FBFF e uma em nível de bairro - a União das Associações e Grupos Organizados do Conjunto Palmeiras - UAGOCONP.

Tendo como base comum a função de articular entidades comunitárias, as federações acima mencionadas apresentam características peculiares quando visualizadas sob o prisma de sua origem e estruturação.

Em primeiro lugar, convém remarcar que a gênese dessas entidades ocorreu em contextos diferenciados no que concerne à relação entre os movimentos sociais e o Estado. No início da década de 1980, quando surgiu a FBFF, essa relação era marcadamente

conflituosa, em decorrência das lutas dos movimentos para o equacionamento de necessidades fundamentais, como a questão da moradia e de trabalho, nas quais esta organização teve uma atuação destacada.

No decorrer da década, o processo de transição política operada no plano nacional, engendrou a gestação de novos espaços na relação desses atores com a introdução das estratégias de participação das comunidades nas políticas públicas de iniciativa governamental. Nessa conjuntura, e no bojo dos embates das forças políticas pela hegemonia do movimento popular, surge a FECECE entre os setores mais identificados com o governo estadual, aglutinados em torno do programa Agentes de Mudanças implementado pela Secretaria de Governo, na primeira gestão Tasso Jereissati. Ao longo de sua trajetória, a FECECE rompeu a articulação com o Governo do Estado passando a trabalhar em parceria com a PMF. Nessas circunstâncias, embora tenha como raio de ação o território estadual, exerce um papel de destaque na articulação com a administração de Fortaleza, especialmente na gestão do Prefeito Antônio Cambraia, quando se tornou o principal veículo de prestação de serviços em diversas áreas.

A pressão da sociedade para alargamento dos espaços de participação, induziu à institucionalização de canais participativos em várias instâncias. A criação da União das Associações e Grupos Organizados do Conjunto Palmeiras - UAGOCOMP ocorre nessa conjuntura, marcada também pela emergência de entidades congregativas de organizações comunitárias em nível de bairros. Surgiu da necessidade sentida pelas lideranças do bairro de organizar o encaminhamento das demandas de interesse geral, como água, pavimentação, energia, dentre outras. Existem no conjunto, 26 entidades comunitárias, ocorrendo com frequência, que várias dentre elas, encaminhem as mesmas demandas e disputem seu atendimento pelo poder público. Essa situação criava também uma dificuldade para as instituições governamentais de saber a quem atender. Por estas razões, após um amplo processo de discussão, foi criada, em 1991, a UAGOCOMP.

No que concerne à composição e estrutura, a FBFF e a FECECE seguem o modelo tradicional integrado por diretoria, departamentos setoriais e conselho fiscal, enquanto que a UAGOCOMP adota o sistema composto por uma coordenação, um conselho de representantes e um conselho fiscal. A primeira é integrada por um coordenador, um secretário e um tesoureiro, para um período de seis meses e, nem sempre, são essas pessoas que representam a entidade. Em determinada situação, como um debate, ou outro evento qualquer, o conselho pode escolher outro representante. Na percepção de membro da federação, esta estrutura é inovadora, porque evita centralizar o poder numa pessoa, como acontece no modelo tradicional de diretoria, que tem como figura exponencial o presidente. Isso gera personalismo e probabilidade maior de cooptação.

O conselho de representantes é constituído por pessoas escolhidas pelas associações e se reúne semanalmente para discutir e encaminhar os assuntos em pauta, tendo como norma procurar sempre chegar a um consenso,

evitando decidir por votação. Essa estratégia tem como objetivo fortalecer a organização. As comissões de trabalho são integradas por moradores do bairro. Adotar este sistema ao invés de modelo de departamentos atende ao propósito de estimular a participação e evitar disputas internas entre departamentos mais empreendedores, com maior disponibilidade de recursos, etc.

Além das estruturas acima descritas, existe uma instância máxima decisória que são as plenárias populares. Qualquer pessoa pode convocar uma plenária se a maioria dos moradores discordar de uma decisão tomada pela entidade. Isso ocorreu quando da implementação do projeto SANEAR. A federação ficou contra a execução do projeto por considerar inadequadas suas condições técnicas, mas, a população, empolgada pela possibilidade de dispor de esgotamento sanitário, não admitiu examinar mais detalhada e criteriosamente a proposta do governo. Assim, foi realizada a plenária que concluiu pela implementação do projeto da forma como foi proposto.

Entre as entidades de categorias profissionais que têm o espaço urbano como objeto prioritário de atuação, destaca-se o Instituto dos Arquitetos do Brasil /Seção Ceará - IAB/CE, por sua presença marcante nas discussões e no acompanhamento das ações do poder público sobre a cidade.

Criado em 1957, com sede em Fortaleza, o departamento do IAB no Ceará, teve, inicialmente, um objetivo essencialmente corporativista de preocupação predominante com o mercado de trabalho dos arquitetos. Porém, com a abertura à participação de estudantes, o crescimento acelerado da cidade e a incorporação de novas formas de percepção do espaço urbano, a entidade ampliou os objetivos iniciais em prol de uma prática de intervenção nesse espaço.

Além de uma diretoria e de um conselho fiscal, a estrutura do IAB-Ce integra três comissões: de política urbana, de exercício profissional e de formação profissional. Estas comissões re

alizam um trabalho de articulação com a categoria através de cursos, seminários ou discussões com grupos específicos de arquitetos, conforme a necessidade.

A partir da última eleição, ocorrida em 1995, setores descontentes com os resultados, criaram uma nova entidade denominada Associação de Profissionais de Arquitetura - ASPA, integrada principalmente por proprietários e profissionais dos grandes escritórios.

Capacidade propositiva e realizações - 5.3.2

Colegiados institucionalizados - 5.3.2.1

Realizar uma apreciação sobre o desempenho dos colegiados considerando não só sua capacidade propositiva, mas também as ações efetivamente realizadas, coloca de saída a necessidade de averiguar quais são atribuições desses colegiados. Nesse particular, observa-se que, em geral, os conselhos têm como principais funções, propor princípios e normas balizadoras das políticas, aprovar diretrizes, definir prioridades acompanhar e exercer controle das ações das entidades governamentais e não governamentais na implementação das políticas.

Em alguns casos, como por exemplo, o do CMAS, observa-se uma preocupação evidente dos legisladores no que concerne ao controle do repasse e aplicação dos recursos do FMAS. Dentre suas atribuições, esse colegiado deve aprovar critérios para: traçar parâmetros de qualidade para o funcionamento de instituições prestadoras de serviços de assistência, o repasse dos recursos, o funcionamento de convênios, devendo suspender ou cancelar o registro de entidades que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos. Isso demonstra o cuidado de assegurar instrumentos legais capazes de enfrentar os freqüentes abusos verificados na prática do CNSS¹¹ decorrentes da liberação de recursos para entidades fantasmas usadas como veículo para a prática de corrupção e clientelismo, além da concessão de título de utilidade pública a entidades cuja atuação nem sempre era voltada para

a atenção a pobreza (ver a esse respeito artigo da FSP de 28/03/94).

Em que medida os conselhos vêm conseguindo desempenhar suas funções de maneira efetiva? Responder a essa questão considerando o conjunto dos colegiados não é possível, haja vista que alguns ainda estão em fase de regulamentação (COMHAP, CONAM) e outros foram implantados recentemente (CMAS e CPPD). Todavia, no caso do COMDICA e do CMAS, criados em 1990, a tarefa torna-se mais fácil.

Através de relatórios de atividades, planos de aplicação de recursos e entrevistas pode-se constatar que algumas linhas de atuação balizaram as ações do COMDICA, como sejam: atualização do conhecimento sobre a realidade da criança e adolescente em Fortaleza, mobilização da comunidade para discutir esta realidade e formular propostas de ação (seminários, congressos) implantação do Conselho Tutelar, cadastramento e elaboração de catálogo de entidades que atuam com crianças e adolescentes, divulgação do ECA, e operacionalização do FMAS, dentre outras.

Logo no início de seu funcionamento, o COMDICA decidiu promover a realização de um diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente em Fortaleza, com o objetivo de recolher subsídios para a formulação de um plano de ação.

¹¹ Conselho Nacional de Serviço Social, extinto pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 7842/93).

5

Nessa tarefa, contou com a colaboração de instituições como a CBIA, a STAS do Município de Fortaleza e com o apoio técnico e financeiro do UNICEF.

Partindo da premissa de que a realidade da criança e do adolescente deve ser uma questão do interesse de toda a população, o COMDICA compreendeu que a definição de uma plataforma de ação deveria ter o respaldo de amplos setores da sociedade e envolver importantes categorias e esferas de interesse relacionados diretamente com esses segmentos. Assim, com o apoio do UNICEF e de outras instituições, decidiu preparar a realização do 1º Congresso Municipal da Criança e do Adolescente, utilizando uma estratégia para garantir o envolvimento da sociedade no processo, através dos encontros institucionais e dos seminários de bairro.

Esses encontros, realizados em outubro e novembro de 1992, contaram com a participação de crianças, adolescentes, pais, professores, líderes, pessoas da comunidade e representantes de instituições que trabalham com crianças e adolescentes. Além da discussão da realidade destes segmentos em Fortaleza, os participantes formularam propostas e escolheram delegados para o congresso, incluindo a representação paritária de adultos e crianças.

O Congresso Municipal, realizado em dezembro do mesmo ano, representou o momento de convergência dos encontros anteriores, aprofundando as discussões, tomando deliberações e definindo mecanismos de acompanhamento e avaliação das mesmas para garantir a continuidade do processo. Os resultados foram consubstanciados em um documento que foi entregue as entidades que participaram dos encontros institucionais, ao Chefe do Executivo e a Câmara Municipal em audiência pública.

O Quadro 6 apresenta de forma detalhada a especificação das metas prio-

ritárias do conselho para o triênio 93/94/95 e das atividades realizadas para a consecução de cada uma delas. Como se pode observar, houve um grande esforço do conselho no sentido de garantir a articulação institucional e, principalmente, o envolvimento da sociedade nas discussões e busca de alternativas para enfrentamento dos problemas das crianças e adolescentes de Fortaleza. Essa estratégia foi utilizada também na realização do diagnóstico com seminários nas regiões administrativas, na criação do Conselho Tutelar com a realização de 100 encontros nas escolas e na divulgação do ECA.

O cadastramento de entidades que atuam com esse segmento constitui-se outro aspecto em que a ação do COMDICA se destaca, haja vista que o número de entidades cadastradas passou de 69 em 1993 para 511 em 1995. Porém, é preciso chamar a atenção para o fato de que esse crescimento do número de entidades coincide com a regulamentação do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA (maio de 1993) o que deve ter induzido as entidades a procurar o cadastramento, condição exigida para o acesso aos recursos.

A ação do conselho na operacionalização do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da criança e do Adolescente - FMDCA é de suma importância porque revela a dimensão dos investimentos efetuados em programas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco. Instrumento previsto pelo ECA, o FMDCA tem a finalidade de criar condições financeiras e de administração de recursos para aplicação nesses programas, priorizando os direcionados para aspectos sócio-educativos em prol de crianças nas seguintes circunstâncias: prostituição, permanência nas ruas, uso abusivo de drogas e excepcionais carentes.

SÍNTESE DAS METAS QUADRO E REALIZAÇÕES DO COMDICA NO TRIÊNIO
1993/94/95

Metas	Realizações
Levantamento de dados sobre a situação da criança e do adolescente em Fortaleza, com o objetivo de atualizar o diagnóstico realizado em 1991/92	Seminário nas 9 Regiões Administrativas envolvendo lideranças comunitárias e entidades que atuam com criança e adolescente; Organização dos dados em temas básicos: educação, saúde, ocupação, renda, violência e família; Publicação de dois documentos: Diagnóstico - versão técnica e Revista Recriando - versão popular; Elaboração das diretrizes gerais da política de atenção à criança e ao adolescente; Entrega dos três documentos ao Chefe do Executivo; Reunião com instituições governamentais e não governamentais buscando a intersectorialidade das ações nas seguintes áreas: Centro da Cidade, Serviluz/Mucuripe, Aeroporto e Pirambu;
Implantação do Conselho Tutelar - CT	Elaboração e aprovação do projeto de lei pelo colegiado e encaminhamento à Câmara Municipal; Aprovação do projeto, remessa ao Executivo e transformação na lei 7526 de 12/05/94; Formação de comissão especial para coordenar o processo eleitoral; realização de 6 cursos de capacitação sobre o CT (junho94 a fev/95; Realização de 100 encontros em escolas, comunidades, associações etc, para divulgação do processo eleitoral; Mobilização da população através da mídia; Realização das eleições e, 30/06/95; Acompanhamento das ações de fiscalização das entidades realizadas pelo CT, atendendo a demandas da população infantil.
Cadastramento de Entidades	Visitas às comunidades; Encaminhamento de correspondências a OG's e ONG's; Cadastramento - elevando o número de entidades cadastradas de 69 em 1993 para 511 em 1995;
Elaboração de Catálogo de Entidades que Atendem a crianças e adolescentes no município de Fortaleza	Análise das fichas de inscrição ; Publicação do catálogo das OG's e ONG's cadastradas com os respectivos programas de atendimento.
Criação de Núcleos de Cidadania	Mapeamento e mobilização das instituições por bairros e áreas com vistas a maior articulação das ações; Capacitação de agentes para criação e implantação de Núcleos de Cidadania nas comunidades selecionadas.
Divulgação do ECA	Ampla discussão com diversos segmentos da sociedade sobre a importância do ECA através de palestras e entrevistas pela imprensa; Realização do seminário a Problemática do Trabalho Infantil em parceria com a DRT ; Participação em seminários promovidos pela FEBEMCE sobre temas relacionados com os direitos infantis; Apoio permanente aos trabalhos do Fórum DCA.
Operacionalização do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Inserção de recursos no orçamento municipal em 93,94 e 95, com base em proposta aprovada pelo colegiado; Informatização do controle contábil- financeiro; Lançamento de campanha publicitária para incremento de receita através de doações do imposto de renda, com apoio da Receita Federal, FUNCI, IPLAN, STAS e Pacto de Cooperação; Divulgação através de folders, cartazes, anúncios, etiquetas , adesivos e conta especial do serviço 900 da Teleceará. Repasse de recursos a 8 instituições e financiamento de 4 projetos.
Implantação de Apoio Técnico-Administrativo ao COMDICA através do Gabinete do Prefeito e da FUNCI	Informatização, treinamentos, concessão de estagiários, viagens, lanches telefônicas etc.
Executar Atividades Correlatas	Seminários, , reuniões conferências técnicas, mesas redondas, cursos, workshops etc.
Executar Outras Atividades	Formar equipes interinstitucionais, participar de vários conselhos da FUNCI, do IPRED do Pacto de Defesa da Criança e do Adolescente em Situação de Risco, aprovar projetos, dentre outras.

5

Em Fortaleza, o FMDCA foi criado pela Lei 7235 de 06/11/92 e regulamentado quase um ano depois pelo Decreto nº 9.098 de 28/05/93. Os recursos são originários de dotação orçamentária municipal, multas e infrações administrativas, doações de pessoas físicas e jurídicas e convênios de cooperação internacional, firmado com o Projeto Pommar/USAID.

Conforme dispositivo constitucional (art. 260 da Lei 8.069/90), o Fundo aplica 20% dos recursos para incentivo ao acolhimento sob a forma de guarda de criança ou adolescente órfão ou abandonado. Os 80% restantes são repassados para OG's e ONG's cadastradas no COMDICA, para financiamento de projetos devidamente analisados por uma comissão especial.

Com base em informações contidas no documento que apresenta o plano de aplicação dos recursos do FMDCA para 1996, oito entidades receberam recursos deste Fundo em 1995 conforme especificação apresentada no Quadro IV, através de repasse mensal ou de parcela única. Como se pode observar, dentre as que recebem repasse mensal, os valores mais altos são destinados a Terre des Hommes, que realiza trabalho com meninas prostituídas e ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

Por intermédio de outro documento do conselho, datado de julho de 1996, é possível concluir que 1200 crianças, em situação de risco, vêm sendo atendidas com recursos deste fundo por diversas instituições em Fortaleza. Isso representa um atendimento a aproximadamente 20% das crianças e adolescentes inseridos nessa categoria em Fortaleza.¹²

Nos primeiros meses de funcionamento, o Conselho Municipal de Saúde - CMS, apresentou alguns problemas. Em primeiro lugar, foi constituído com 31 membros, deixando de cumprir a recomendação de paridade incluída na lei nº 8142. Além disso, em decorrência do nível incipiente de mobilização, o conselho deixava de se reunir por falta do quorum necessário para deliberar os assuntos em pauta. Esse ritmo, perdurou até 1992, no final da gestão do prefeito Juraci Magalhães, quando foi adotada a estratégia de reduzir o quorum de 2/3 para 1/3 e incorporar os suplentes como membros do conselho.

As dificuldades apontadas demonstram, na opinião de um entrevistado, que, no processo de criação e estruturação do conselho, faltou uma discussão mais aprofundada que propiciasse aos integrantes uma compreensão mais precisa do papel da entidade.

“o próprio governo, os técnicos, não têm uma compreensão do que seja participação... acham que é pegar um conjunto de pessoas que pensam como eles, colocar num canto para representar algum segmento e, quando eles precisam, dizem: olhe, façam o estou pedindo”. (membro do conselho)

¹² De acordo com a pesquisa “Meninos e Meninas de Rua: Cenário de Ambiguidades”, realizada pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do estado e SINE/Ce, existem 5962 crianças e adolescentes de rua em Fortaleza.

PROJETOS APROVADOS COM RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL - 1995

Interessado	Projeto	Objetivo	Valor R\$	Observação
Inst. Das Irmãs de Redenção no Brasil	Formação/ Profissionalização	Acompanhamento de adolescentes em situação de risco nas áreas de praças e orla marítima	12.915,00	Repasse de R\$ 1.200,00 de abril a dezembro
Mov. Nacional de Meninos e Meninas de Rua	1)VI Encontro de Formação e Organização de Meninos e Meninas de Rua 2)"Educarte"	1)Promover Integração de Meninos e Meninas de Rua 2)Pagamento de monitores e atividades sócio-educativas com meninos e meninas de rua	1)1600,00 2)8.400,00	1)Parcela única 2) Repasse mensal de R\$ 1.400,00 3) jul a dez/95
Pacto de defesa da Criança e do Adolescente em Situação de Risco	Campanha Criança Feliz	Exibição de "out door" sobre prostituição infanto-juvenil	600,00	Parcela única
Grupo Interinstitucional de Atendimento a Crianças que Vivem nas Ruas de Fortaleza	Assembléia Educadores Sociais Capacitação	Complementar despesas da Assembléia e do Curso de Capacitação de educadores	200,00	Parcela única
Centro Juvenil Dom Bosco	Profissionalização	Acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco na área do Aeroporto	6000,00	Repasse mensal de R\$ 1.000,00 jul a dez/95
Associação Barraca da Amizade	Renascer	Atendimento de crianças e adolescentes do sexo masculino em situação de risco nas ruas de Fortaleza	6000,00	Repasse mensal de R\$ 1.000,00 jul. a dez/95
Foundation Terre des Hommes	Curumin Casa das Meninas	Acolhimento de meninas prostituídas	14.852,00	Auxílio mensal no valor de R\$ 2.475,00 jul. a dez/95
Pastoral do Menor - O Pequeno Nazareno	Profissionalização	Aquisição de equipamentos para cursos de profissionalização	8.000,00	documentação pendente

Fonte: COMDICA - Documento do Plano de Aplicação de Recursos para 199

Nota: Além dos interessados acima especificados o quadro incluía nome de pessoas que prestaram consultoria, destinando R\$ 2.900,00 para esta prestação de serviço.

Em que pese as dificuldades assinaladas, é possível destacar avanços substanciais na trajetória do CMS. O relatório das atividades desenvolvidas no período 93/96 permite identificar linhas prioritárias de ação:

- Reordenamento dos conselhos;
- Capacitação dos conselheiros;

- Sistematização das ações do CMS;
- Realização das conferências de saúde;
- Ações de relevância.

O reordenamento abrangue a reestruturação do Conselho Municipal

5

com as mudanças já referidas anteriormente, a elaboração do regimento interno e a criação da secretaria executiva. Todavia, seu principal foi sem dúvida a reestruturação e implementação dos conselhos distritais e Locais.

O esforço na capacitação dos conselheiros foi induzido pela necessidade de sensibilizá-los para a importância de suas funções e municiá-los com conhecimento e instrumental necessário para o desempenho satisfatório das mesmas. Nessa direção, foram realizados seminários e oficinas com membros do Conselho Municipal e dos Conselhos Distritais e locais. Nessa tarefa, contou com a parceria do Ministério da Saúde, Escola Estadual de Saúde Pública, Núcleo de Estudo em Saúde Coletiva, dentre outras.

A Sistematização das Ações obedeceu a necessidade de priorizar e sistematizar as ações frente as demandas encaminhadas ao conselho como instância máxima de deliberação da política de saúde de Fortaleza. Nessa perspectiva, a sistematização abrangeu aspectos econômico-financeiro e políticos, quais sejam:

- Elaboração da Programação Orçamentária para assegurar os recursos necessários ao funcionamento do conselho;
- Elaboração de projetos para assegurar os recursos necessários à atividade de capacitação dos conselheiros;
- Elaboração do Plano Operativo, com a definição de diretrizes, estratégias e atividades, com prazo de execução de dois anos;
- Elaboração de projetos para implementação das Conferências de Saúde.

Uma iniciativa que imprimiu uma certa visibilidade a ação do CMS, foi a realização das conferências, entendidas como mecanismos para dar oportunidade a população de avaliar o modelo de atenção a saúde. Foram realizadas três conferências, a seguir especificadas, que possibilitaram a mobilização e o engajamento de um grande número de participantes e de diversos

setores da área da saúde para debater, trocar experiências e formular propostas de ação:

- I Conferência Municipal de Recursos Humanos para a Saúde, realizada em agosto de 1993, que reuniu 700 participantes;
- II Conferência Municipal de Saúde do Trabalhador, em fevereiro de 94, reunindo 400 participantes;
- III Conferência de Saúde de Fortaleza, abrangendo 3.700 participantes, sendo 1500 nas etapas distritais e 2.200 na etapa municipal.

As Ações de Relevância, conforme denominação do Relatório da Gestão 93/96, compreendem a participação em colegiados, congressos, seminários, apreciação e aprovação de programas e projetos, dentre outros. Em meio à extensa relação dessas ações, pode-se destacar a aprovação do Plano Municipal de Saúde, a apreciação de programas como o de Saúde da Família, Agente Comunitário de Saúde, e da proposta orçamentária da Secretaria de Saúde para 1997.

No exercício de suas competências, o conselho enfrentou dificuldades diversificadas que comprometeram a sua capacidade de exercer um controle mais eficaz dos serviços de saúde e de zelar pela melhoria do atendimento a população. Com base nos documentos consultados e entrevistas realizadas, constam no rol das dificuldades:

- a falta de um planejamento integrado e participativo das ações de saúde;
- o conhecimento insuficiente por parte dos conselheiros acerca da realidade do SUS e das atribuições e competências do conselho;
- a desmobilização das organizações populares e dos profissionais de saúde na luta pela conquista dos direitos sociais;
- dificuldade por parte dos gestores e profissionais de saúde na articula

- ção política e nos processos de negociação;
- falta de condições satisfatórias para o funcionamento adequado da Secretaria Executiva do Conselho (deficiência de assessoria técnica, questões de espaço físico, equipamentos etc)
- falta de instrumentos claros e objetivos que facilitem a apreciação sistemática da prestação de contas da SS e o acompanhamento dos recursos alocados no Fundo Municipal da Saúde.
- ausência do gestor municipal nas reuniões e desrespeito às resoluções dos conselhos, especialmente o CMS.

Um exemplo concreto de desrespeito às deliberações do conselho, diz respeito à decisão de privatizar 25 leitos no IJF para conveniar com a medicina de grupo. O conselho assumiu posição contrária, mas os leitos foram privatizados e o fato criou, durante um período, um clima desfavorável na convivência interna dos integrantes deste colegiado.

Completando apenas oito meses de sua regulamentação, o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, tem se voltado principalmente para criação das bases necessárias ao exercício de suas competências. Nessa direção, cuidou da elaboração do regimento interno, e de articular as entidades que o integram para a elaboração do Plano

Municipal da Assistência Social. Paralelamente a essas questões o conselho tem discutido e se pronunciado sobre resoluções do Conselho Federal de Serviço Social - CFESS.

A Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor - CPPD, criada recentemente, reúne-se uma vez por mês ordinariamente, podendo fazer uma ou duas reuniões extraordinárias, se for comprovada a necessidade. Voltada inicialmente para a elaboração do regimento interno, começa agora, segundo depoimento de um de seus integrantes, a exercer sua capacidade fiscalizadora e propositiva. Nesse sentido, encontra-se empenhada na discussão de um projeto de ventilação da cidade e no aumento do gabarito para construções nas áreas adjacentes a Av. Santos Dumont, próximo ao Colégio Geo Dunas. Além disso, encontra-se atenta para a necessidade de discutir e acompanhar a implementação de projetos de impacto na cidade como por exemplo a construção do Shopping Portugal, a construção de templo da Igreja Universal no centro da cidade, a baía de Iracema e questões como o solo criado, a operação consorciada, dentre outras.

Um aspecto considerado prioritário e que necessita de maior discussão no âmbito da comissão, é descobrir mecanismos eficazes para sensibilizar a sociedade para reagir às intervenções inadequadas que possam comprometer a qualidade da vida urbana.

Entidades vinculadas a programas - 5.3.2.2.

Como foi visto anteriormente, no âmbito de programas específicos, existem conselhos de natureza paritária e associações comunitárias que atuam como intermediadoras entre os programas e a população.

O olhar sobre essas organizações revela que não se tratam de entidades artificiais, criadas apenas para justificar o repasse de recursos. Na realidade, elas exercem um papel gestor, embora se diferenciem no que se refere à

questão da representatividade e a capacidade de interferir nos rumos dos programas. Isso se torna claro quando se observa a atuação dos conselhos do Prorenda, Mutirão 50 e Casa Melhor, frente a natureza da articulação que se opera entre o poder municipal e as entidades comunitárias na esfera do projeto Bairro Limpo.

O material recolhido nas entrevistas e na consulta às atas de reuniões e outros documentos, permite trabalhar

5

com a hipótese de que os conselhos tem uma participação mais efetiva nas decisões, acompanhamento e avaliação dos programas, enquanto que o envolvimento das entidades comunitárias se dá preponderantemente na operacionalização do projeto. A atuação das ONG's, tanto por sua participação nos conselhos, quanto pelo trabalho desenvolvido na área da capacitação, destaca-se como um fator que joga um papel importante nessa diferenciação.

Os programas desenvolvidos com a participação do GTZ (Prorenda), GRET (Mutirão 50), e Cearah Periferia (Casa Melhor) têm o fortalecimento da organização comunitária como um dos objetivos centrais. Assim, uma das primeiras preocupações dessas instituições ao entrar numa área, é averiguar o nível de organização da comunidade, definir mecanismos de participação e, como foi visto no item sobre a estruturação dos conselhos e assegurar a presença de entidades verdadeiramente representativas.

Outra iniciativa importante na busca de fortalecer a organização, é o trabalho de capacitação. No caso do Prorenda, por exemplo, esse trabalho se volta para a formação de lideranças, treinamento em planejamento participativo e

elaboração de projetos, além do desenvolvimento da capacidade de gestão administrativa.

O desenvolvimento do planejamento participativo toma como ponto de partida a realização de uma "oficina do futuro" na qual os participantes formulam uma utopia para a comunidade no espaço de cinco anos. Em seguida definem os passos necessários para concretizar a situação desejada e elaboram o plano de desenvolvimento comunitário.

Com o objetivo de possibilitar a capacitação na elaboração e execução de projetos e exercício da gestão, foi criado, com recursos do GTZ concedidos a fundo perdido, o Fundo Comunitário. Com recursos de R\$3.000,00, esse fundo é administrado pelo conselho local, de acordo com critérios definidos conjuntamente pelos representantes comunitários e instituições envolvidas no programa, quais sejam: os recursos não podem ser utilizados para pagamento de salários nem para financiar projetos em caráter permanente. O financiamento desse fundo é avaliado a cada quatro meses por uma comissão mista. Conforme avaliação de representante do GTZ:

"nas áreas trabalhadas as organizações comunitárias já são capazes de elaborar projetos, conhecem a realidade das instituições e sabem para onde encaminhá-los".

Merece destaque também a experiência do Mutirão 50, cujo trabalho de articulação e fortalecimento da organização comunitária possibilitou não apenas a construção do conjunto residencial, mas a criação de uma micro empresa comunitária para fabricação e comercialização de produtos de ferro

cimento, blocos de pedra e aparelhos sanitários, gerando emprego e renda para a comunidade. A experiência teve início com a construção de galpões para a fabricação de tijolos e treinamento dos mutirantes no processo construtivo. Segundo depoimento de liderança entrevistada:

"a comunidade participou em todas as etapas do processo, desde a concepção dos modelos das casas - um dos quais foi concebido por um morador do bairro - até a construção e gestão das moradias e equipamentos".

O conjunto dispõe de centro comercial com 10 lojas para o desenvolvimento de atividades comerciais demandadas pela comunidade e uma creche planejada pelas mulheres e construída por moradores previamente capacitados.

Além disso, o COMPOR conseguiu mobilizar recursos da PMF e do GRET para reforma de um antigo galpão onde foi implantado um micro distrito industrial com atividades de serralheria, carpintaria, fábrica de mochilas,

brinquedos e show-room. De acordo com pensamento de liderança do

A experiência do Casa Melhor, agrega elementos interessantes para a compreensão da articulação entre os atores e da capacidade de interferir nos rumos do programa.

Através de consulta às atas das reuniões foi possível constatar que, da instalação do Conselho de Administração em dezembro de 1995 até novembro de 1996, os representantes das entidades comunitárias tiveram participação efetiva nas reuniões, demonstrando capacidade propositiva conseguindo, dessa forma, catalizar alguns ganhos para os beneficiários do programa.

Dentre as mudanças efetuadas a partir de reivindicações e proposições desses representantes, pode-se destacar a ampliação da área de abrangência do programa, a ampliação do limite do orçamento e a redução da poupança familiar. O número de bairros passou de seis em 1995 para 41 no ano seguinte, e o limite da poupança familiar foi reduzido de 1/3 para 1/6, na concessão do primeiro benefício, isto é: no orçamento de R\$450,00 a família entrava com R\$150,00, enquanto que no atual valor ela desembolsa apenas R\$100,00. Outras conquistas decorrentes de reivindicação dos representantes comunitários, foram a cobertura de despesas efetuadas pelos mesmos no desempenho de atividades concernentes ao programa e a remessa de bloquetes de cobrança - antes de responsabilidade das entidades comunitárias - que passou a ser feita pela Prefeitura através do correio.

O projeto bairro limpo, desenvolvido em parceria com as entidades comunitárias, não inclui em seus objetivos o fortalecimento da organização, como

bairro, *“metade dessas oficinas serão transformadas em oficina- escola”*.

o fazem os programas anteriormente mencionados. Surgiu para atender a uma necessidade da prefeitura no que concerne a necessidade de pessoal para a limpeza urbana. Em se tratando de um serviço caracterizado pela rotatividade de mão-de-obra e considerando as implicações inerentes a realização de concurso público (custo elevado, tempo etc) a parceria com as entidades comunitárias foi considerada a melhor solução. Na percepção de seus idealizadores *“constitui-se um excelente caminho para otimizar os serviços de limpeza urbana e oferecer trabalho às pessoas desempregadas maiores de 18 anos”*.

O programa funciona através de convênios com entidades devidamente legalizadas, firmados por um prazo de 60 dias com possibilidade de prorrogação. A Empresa de Limpeza Urbana - EMLURB, repassa os recursos e fiscaliza o trabalho. Do total dos recursos, 5% são destinados à entidade conveniente que é responsável pela divulgação do projeto no bairro, cadastramento das pessoas interessadas, pagamento das que trabalham na limpeza e prestação de contas com a EMLURB. A prioridade é para pessoas desempregadas, que recebem por 8h de trabalho/dia, um salário-mínimo mais vale-refeição¹³ Segundo fonte oficial, o projeto já beneficiou 16 mil pessoas e 316 associações já trabalharam em parceria com a EMLURB. Atualmente está com 2.300 trabalhadores e 89 associações.

A aceitação do projeto é confirmada por liderança de uma das associações parceiras. De acordo com suas palavras

“o Bairro Limpo é um programa de grande êxito porque gera emprego direto para a população de baixa renda e todas as entidades comunitárias desejem esse projeto em sua comunidade”.

As informações sobre a dinâmica do projeto revelam que as entidades comunitárias se inserem especialmente

como instrumento de terceirização na execução dos serviços de limpeza urbana assumindo tarefas na sua opera

¹³ Conforme documento da PMF, mimeo.

5

cionalização, sem participar da definição dos princípios e estratégias e, portanto, sem interferir nas decisões. Porém, além de criar oportunidades de trabalho, mesmo precárias, o projeto

também repassa recursos para a própria associação, fatores que contribuem para legitimá-la no bairro e para assegurar sua manutenção.

Organizações da Sociedade Civil ~ 5.3.2.3.

• Federações de Entidades Comunitárias

As práticas exercidas pelas entidades comunitárias apontam dimensões ambivalentes e inusitadas nos modos de relacionar-se e de atuar no espaço de Fortaleza.

As federações surgem, no discurso das lideranças, na tentativa de aglutinar os saberes e as práticas dessas organizações, convertendo-as em uma força maior que se coloca a serviço dos processos de conquista de um modo de vida digno na cidade. Nesse sentido elas tentam funcionar como interlocutores privilegiados na abertura de espaços de reivindicação, reconhecimento e consolidação de uma identidade social.

Se, no âmbito das associações, as mobilizações se dão em torno de demandas setoriais ou na fragmentação de demandas coletivas, no âmbito das entidades congregativas é o interesse comum, entendido em uma dimensão social, política e geográfica (bairro e|ou cidade) que direciona o eixo de sua ação.

Percebe-se que as proposições e as atividades executadas pelas entidades selecionadas apresentam aspectos simultaneamente distintos e similares entre si, determinado pela sua inserção histórica no processo organizativo de Fortaleza, pela amplitude das suas atribuições e da sua base de representação.

A FECECE é a entidade que apresenta mais aspectos diferenciadores na sua prática, comparativamente a FBFF e a UAGOCONP. Enquanto estas duas últimas funcionam “no varejo”, a FECECE atua “no atacado”, segundo ex-

pressão do seu presidente. Essa expressão é apropriada em um duplo sentido: primeiro, porque as entidades vinculadas à FECECE são federações municipais, algumas delas com 225 associações filiadas, o que amplia consideravelmente seu raio de ação; segundo, porque não atua no âmbito imediato das demandas reivindicadas pelo movimento popular, mas em articulações em nível institucional e|ou organizativo nacional (faz parte do Conselho Deliberativo da CONAM).

A FBFF e a UAGOCONP, ao contrário, têm o seu espaço de atuação limitado a um município (o mais populoso do Estado, que é Fortaleza) e a um bairro da periferia da cidade o que confere às duas uma maior relação de proximidade com a população a elas vinculadas. Contudo, na raiz dessa diferença existe um componente efetivamente determinante da sua existência, que é o componente político.

Desde a sua origem a FECECE esteve vinculada ao governo, seja através do apoio de agentes de mudança, seja através das articulações para barganha de projetos. Embora seu surgimento tenha sido ocasionado por “rachas” no interior da FBFF, seu funcionamento, desde o nascedouro, tem sido direcionado para a prestação de serviços comunitários.

O histórico de constituição da FBFF e da UAGOCONP seguem cursos distintos, pois sua origem está estreitamente vinculada à necessidade de fortalecimento das lutas populares em torno de melhores condições de vida. Embora não seja possível negar o papel de apoio ao governo do Estado prestado

pela FBFF em determinados momentos da conjuntura cearense, sua prática sempre foi desenvolvida em um nível de relacionamento direto com a população. Enquanto a FECECE se debruça predominantemente na conquista de melhores condições materiais, a FBFF e a UAGOCONP também desempenham esse papel, mas se mobilizam em torno da consolidação do processo organizativo das comunidades, discutindo os projetos advindos do governo, ampliando conquistas no interior dos próprios programas, denunciando arbitrariedades, participando de debates, congressos, etc.

Os Quadros 6, 7 e 8 dão uma idéia das atividades que caracterizam o funcionamento dessas entidades. Com uma estrutura de 30 salas em um edifício no coração de Fortaleza, a FECECE mantém uma rede de 3.000 pessoas envolvidas nas atividades que promove, das quais 80% correspondem a ações no interior do Estado, onde a influência da terceirização ainda não é tão expressiva quanto na capital.

Pelas atividades destacadas no jornal Comunidade e Ação e em entrevista com o presidente e dois outros representantes dessa entidade, foi possível perceber que as suas realizações concentram-se em sete eixos:

- cadastramento e seleção de lideranças e|ou entidades comunitárias para participarem da execução de atividades conveniadas com órgãos públicos;
- capacitação de dirigentes e representantes comunitários para o exercício de uma prática profissional;
- prestação de serviços através de uma moderna rede de informatização (ligações em vídeo; pelo sistema *on line*, conexão com a Internet entre outros);
- participação no Conselho Deliberativo da CONAM;
- apoio as filiadas na promoção de eventos (seminários, encontros, reuniões);

- participação e|ou promoção de eventos (encontros, reuniões, seminários);
- publicação de um órgão de comunicação.

A FBFF funciona em uma sala cedida pela FECECE no mesmo edifício de instalação da sua sede. Mantém-se mediante o pagamento de taxas de contribuição das entidades que lhe são vinculadas (R\$ 3,00), em número de 310, e da promoção de eventos para arrecadação de fundos (festas, bingos, etc). As atividades desenvolvidas pela federação podem ser agrupadas nas seguintes categorias:

- participação nas manifestações de protesto promovidas por ela ou por outras entidades organizativas contra as grandes medidas nacionais que afetam a soberania do país e a qualidade de vida da população;
- participação em atos de apoio a entidades organizativas e|ou grupos comunitários que reivindicam medidas imediatas contra despejos, falta de saneamento, etc;
- participação em audiências com secretários de Estado e do município para reivindicar o atendimento de demandas comunitárias;
- participação nas comissões eleitorais das entidades vinculadas e acompanhamento do processo eleitoral;
- participação em audiências públicas sobre transporte e moradia;
- acompanhamento da execução de projetos públicos desenvolvidos pelas organizações comunitárias vinculadas;
- participação de eventos (seminários, conferências) nacionais, estaduais e municipais e promoção de eventos locais para discussão de problemas e eleição de delegados;
- realização de congressos anuais da entidade;
- realização de reuniões de apresentação e discussão de projetos governamentais concebidos com a parceria de entidades comunitárias;

5

- levantamento de necessidades em áreas da periferia de Fortaleza;
- participação nos conselhos de moradia, saúde, assistência social e na comissão do PDDU.

A UAGACONP é formada por 17 entidades das 26 existentes no Conjunto Palmeiras em março de 1997 (Quadro 10). São entidades diversas, que englobam associações de moradores, grupos de teatro, órgãos de comunicação (jornal, rádio), entidades beneficentes, dentre outros. As ações dessa entidade, criada com o objetivo de unificar e coordenar as lutas gerais do bairro, distribuem-se em sete grandes eixos:

- mobilização dos moradores para reivindicar serviços essenciais ao bairro;

- mobilização da imprensa para denunciar descaso ou arbitrariedade dos órgãos públicos nas questões de interesse do bairro;
- realização de reuniões com moradores e técnicos de órgãos públicos para discutir e negociar conquistas nos projetos executados em parceria;
- acompanhamento e fiscalização de obras executadas no bairro em parceria com órgãos públicos e ONGs;
- produção de instrumentos de divulgação das lutas do bairro (jornal, vídeo, cartilha, peças teatrais);
- participação em cursos de formação de lideranças;
- promoção de seminários, encontros, com entidades do bairro.

• Instituto de Arquitetos do Brasil - Seção Ceará

A prática do IAB, como órgão corporativo da categoria de arquitetos, tem se voltado para a discussão dos problemas de Fortaleza como uma exigência do próprio papel profissional assim como de exercício de cidadania.

Essa prática, segundo o seu presidente, tem sido exercida com limitações significativas em virtude da postura dos dois últimos prefeitos em “fechar as possibilidades de discussão sobre os problemas que afetam esse espaço e da fragmentação do movimento popular que dificulta a articulação de uma resistência frente as medidas autoritárias definidas para este espaço”. Embora compondo a CPPD, a intervenção do IAB sobre o espaço de Fortaleza, que representa uma conquista para o planejamento urbano, foi a adoção do bairro como unidade de referência do planejamento, proposto no Termo de Referência do Plano Diretor em 1991 e contemplado no Plano posteriormente elaborado. Além disso, destacam-se o seu aval em torno da defesa de 43 emendas contidas no plano aprovado, por representarem avanço em relação ao Plano anterior. Esse

conteúdo, que tinha um horizonte previsto para 1992, encontra-se com uma defasagem de cinco anos.

O IAB sempre reivindicou um voto a mais na CPPD, tendo em vista mudar o caráter da comissão (criada, segundo informação do presidente, mais com o objetivo de tirar referendos do que de discutir a cidade), mas não conseguiu. Por outro lado, a comissão reunia-se raramente, inviabilizando discussões ou realizações de atividades conjuntas.

O Fórum Adolfo Herbster, até 1994 uma instância de aconselhamento do prefeito, torna-se uma “vitrine” de apresentação de projetos, com propostas que são denunciadas pelo IAB. Nesse particular a imprensa tem sido importante no sentido de tornar públicas as polêmicas que se instalam em torno do uso e planejamento do espaço. Apesar disso, como a imprensa vive de polêmica, grandes eventos da mesma forma que viram espetáculos também rapidamente são esquecidos e isso contribui pouco para a formação de uma consciência crítica sobre o espaço.

Para suprir a limitação de espaços de intervenção o IAB tem-se articulado com a Universidade e outros órgãos corporativos para produção de documentos que reflitam os problemas, as virtudes e as prioridades de atendimento em Fortaleza. A 'Carta de Fortaleza', elaborada em 1992 com a Associação de Docentes da UFC- ADUFC, reflete sobre a gestão da cidade e dos seus recursos; a 'Cidade Fragmentada', elaborada em 1996, junto com a ADUFC, IMOPEC e AGB, é um dia-

gnóstico físico da cidade que aponta a influência do turismo, a destruição do patrimônio e indica soluções de como trabalhar a cidade pela via da cultura.

Em debates públicos ou na universidade o IAB tem refletido sobre o deserto do porte e da localização de grandes equipamentos como o mercado São Sebastião e o mercado Central, as consequências de obras como a ponte sobre o rio Ceará, a baía de Iracema, dentre outros.

As Lógicas que regulam a "Gestão Participativa" em Fortaleza ~ 5.4

O contato mais estreito com os vários formatos organizativos que dão concretude à política denominada institucionalmente de participativa, possibilita uma visão do limitado nível de abrangência e da complexidade que a envolve.

É possível destacar de acordo com os formatos organizativos analisados, um tipo de relação determinante moldada pelo papel dessa política junto à estrutura institucional de onde emana, e o conjunto das forças sociais a que ela vincula. A grosso modo pode-se estabelecer uma tipologia cujos conteúdos diferenciadores das práticas dessas entidades remetem ao papel que desempenham no jogo de articulação e barganha para obtenção de conquistas sociais e políticas. Cinco categorias de entidades podem ser destacadas do conjunto selecionado: a) aquelas que têm uma autonomia relativa frente aos agentes públicos; b) aquelas que são mediadoras entre o poder público e o movimento popular; c) aquelas que interferem no conteúdo das políticas; d) aquelas que desempenham um papel essencialmente executor.

De modo geral os conselhos institucionais enquadram-se na primeira categoria, tendo em vista sua composição paritária, arregimentando um leque variado de forças sociais, assim como garantindo um fundo próprio de recursos que lhes assegura liberdade na

indicação da problemática a ser contemplada e da entidade a ser beneficiada com a sua ação. Contudo, essa liberdade é relativa pois, dentre outros fatores, a maior parcela de recursos destinada aos fundos provem de verbas orçamentárias, que passam pela aprovação de instâncias externas ao conselho. Por outro lado, a forma paritária nem sempre assegura condições igualitárias de barganha.

A FECECE enquadra-se na categoria de mediadora pelo seu papel na negociação de recursos junto ao poder público e o seu repasse na forma de serviços às federações a ela vinculadas. Sua posição é claramente intermediária entre o poder público e as organizações comunitárias.

A FBFF caracteriza-se como uma entidade articuladora no interior das organizações populares tendo em vista que a sua prática tem sido mais direcionada para o fortalecimento e unificação das suas lutas, integrando-se e integrando moradores, entidades sindicais, categorias profissionais, dentre outros, nos grandes debates e mobilizações promovidas em Fortaleza ou em outras unidades da federação, em torno de melhores condições de vida, moralização da política, arbitrariedades etc.

5

O COMPOR, a IAGOCOMP, e o IAB, embora sejam organizações de natureza diversas, se assemelham entre si por sua capacidade de intervenção e redirecionamento no conteúdo das políticas ou das normas de regulamentação do uso do espaço urbano. Embora esse poder de intervenção seja limitado a conquistas pontuais, conforme observado no item anterior, elas demarcam uma posição decisória no jogo de aliança com o poder público.

As entidades vinculadas ao projeto Bairro Limpo desempenham um papel essencialmente executor, ao cumprir as disposições estabelecidas pelo projeto, sem questionamento. A população é arregimentada pelas associações para realizar uma atividade de limpeza pública de baixo custo numa clara evidência da sua utilização como mão-de-obra barata e isenta do custeio com compromissos trabalhistas.

“O projeto Bairro Limpo é celebrado em parceria com as associações, nós temos um contrato pré-assinado antes do convênio e dentre os itens que ele coloca não há vínculo empregatício. A EMLURB não se responsabiliza pelo pagamento de encargos sociais... é uma espécie de mutirão onde as pessoas interessadas procuram a associação para a gente colocá-las” (representante de entidade conveniente).

Esses formatos dão uma idéia da complexidade que envolve a gestão das políticas públicas em Fortaleza. Nesse particular, convém chamar a atenção para dois aspectos: em primeiro lugar, o alcance limitado dessas políticas na minimização da problemática da pobreza. Conforme Neder (1996), elas não são sequer compensatórias, dada a pouca efetividade em dar respostas às necessidades da população. Pode-se dizer que as conquistas são mais efetivas diante da possibilidade de consolidação de uma nova cultura política do que da criação de condições materiais de sobrevivência. Nesse aspecto, é importante destacar o papel das ONG's na tentativa de imprimir qualidade organizativa a essas entidades, assim como visibilidade, inclusive internacional, às experiências de parceria com o poder público na implementação de políticas sociais.

Considerando-se o enorme *déficit* habitacional, a incidência de mais de seis milhões de crianças na rua, um percentual de 40% das famílias da Região Metropolitana de Fortaleza com renda de até dois salários-mínimos, o resultado material dos projetos analisados

representa muito pouco. O Mutirão 50, contemplado em Istambul, na reunião do Habitat II com o prêmio da ONU¹⁴, foi responsável pela construção de 50 moradias. O projeto Casa Melhor, outra experiência considerada inovadora, até dezembro de 1996, financiou a reforma de 1.013 moradias¹⁵. Os demais projetos seguem uma ordem semelhante de participação o que confirma seu limitado alcance frente a dinâmica de uma cidade que cresce a taxas de 2,3% ao ano e onde a desigualdade na distribuição da renda se destaca no conjunto do país.

Em segundo lugar é possível registrar a coexistência de lógicas distintas na gestão e implementação das políticas. De um lado, formas de gestão que se abrem à participação popular e formas de negociação em que as demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na aplicação dos recursos. De outro, a persistência de práticas políticas retrógradas profundamente enraizadas na nossa cultura, como se pode deduzir do depoimento a seguir:

¹⁴ Concurso BEST PRACTICES da Conferência Habitat II

¹⁵ PMF. Casa melhor / Mutirão 50. Junho de 1996, mimeo

“Na realidade, para que nós conseguíssemos celebrar alguma parceria com os órgãos, nós precisamos ter algum apadrinhamento político; de outra forma, dificilmente a gente conseguirá algum benefício para a comunidade... a realidade é essa e isso a gente vai ter que encarar... para conseguirmos os benefícios para a comunidade, nós precisamos de um apoio político e a gente precisa se colocar em uma posição de não se definir totalmente de que lado a gente está, exatamente porque tanto do lado do governo estadual quanto da Prefeitura, há benefícios a serem feitos dentro de uma comunidade ; no caso do Estado , a eletrificação, a água.. já a urbanização, a limpeza urbana, a pavimentação, a drenagem, tudo isso fica por conta do município ... então, a gente precisa fazer jogo de cintura para conseguirmos o benefício” (representante de entidade).

Convém ressaltar ainda que, se de um lado a administração municipal compartilha com as entidades comunitárias a execução de pequenas obras, geralmente sobre o selo da parceria e o trabalho sob a forma de mutirão, na execução dos grandes projetos tem se ca-

racterizado por decisões rápidas, centralizadas e arbitrárias frente à estruturação histórica e física do espaço e frente às estruturas funcionais com competência para deliberar sobre questões relativas ao urbano como é o caso do IAB.

“A cidade passa a ser gerenciada como se tivesse um dono e aquelas entidades que formam o conselho que poderiam ajudar no aconselhamento e onde o projeto iria caminhar, simplesmente foram alijadas desse espaço político. Então foi essa a relação que a gente teve com o Cambraia. O Cambraia, eu acho que foi o governo mais autoritário que Fortaleza já teve nos últimos 30 anos... um autoritarismo doce porque ele não entrava em nenhum tipo de discussão e não brigava com ninguém... ele submergia... toda vida que levava uma pancada, desaparecia e deixava o Paulo César Batista, Secretário do Planejamento, como uma espécie de pára-raio, e saía de fininho. Assim, ele conseguiu fazer tudo o que queria... hoje, você vê o Mercado Central, o São Sebastião, a ponte sobre o Rio Ceará, a desfiguração da Praia de Iracema, tudo foi conseguido por ele sem a participação popular” (representante do IAB).

Se a participação popular foi alijada do processo de decisão, o mesmo não aconteceu em relação aos grandes grupos empresariais interessados no tecido urbano como mercadoria de alto custo. Essas grandes obras demonstram, na verdade, sua capacidade de pressão frente a propostas mais amplas que contemplem o conjunto da população e as diferentes escalas espaciais que conformam a cidade de Fortaleza.

Fazer política social de baixo custo não é um fenômeno recente na prática de planejamento em Fortaleza. Ela faz parte da lógica que regula a circulação e a distribuição do capital no espaço da cidade. Contudo, quanto mais essa prática se torna complexa no plano do seu gerenciamento, menos amplo é o seu alcance na resolução da problemática da pobreza na cidade mais populosa e onde circula a maior riqueza no Estado.

“ O Plano, ele funciona para organizar o mercado, e todos os debates que eu participei até hoje sobre o Plano Diretor, só se fala no quadrado de ouro: é a Pontes Vieira, Rui Barbosa, Engenheiro Santana Júnior...só se trabalhou nisso; aqueles armazéns da Praia de Iracema, onde fica o Poço da Draga, são passíveis de demolição. Os edifícios mais importantes da Praia de Iracema que têm a ver com a expansão da cidade, quando ela surgiu no tempo do algodão, foi derrubado tudo... eles dão valor ao pessoal que tem dinheiro, preservam a memória daquilo que tem dinheiro... não há referência ao desenho da cidade, a preservação do patrimônio, trabalha-se exclusivamente para disciplinar o mercado imobiliário... o mercado joga seu poder de pressão sobre o poder público e exige dele um disciplinamento para que seus agentes não se destruam, tem de haver uma normatização. Mas, por que o Plano diretor falta? Como é que ele segura espaço para a Parangaba? Será que existe um questionamento sobre a realidade? O tempo que se gasta estudando a Aldeota, o Meireles e o Dionízio Torres é o mesmo que se gasta para discutir o Centro, o Alto do Bode, a periferia de Fortaleza? Você passa pela periferia da cidade, ela é totalmente construída à revelia de qualquer plano; a normatização existe onde está o capital, onde não tem dinheiro, não há interesse da especulação trabalhar...”(representante do IAB)

Quadro 8

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA FECECE

Serviço	Programa/ Participantes	Realizações
Qualificação e seleção de agente de saúde	Agentes de saúde	Qualificação e seleção de 800 diretores de associações como agente de saúde
Curso para dirigentes comunitários	-	Realização de cerca de 100 cursos ;
Cursos na área de orientação agro-pecuária para comunidades do interior	FECECE/ EPACE	Realização de cursos em 7 municípios do Estado sobre manejo de caprinos, técnica de aproveitamento e rendimento de culturas agrícolas, manejo e conservação do solo, dentre outros;
Prestação de serviço de qualificação e contratação de pessoal	FECECE / FUNC1	Qualificar e indicar os participantes em atividades para centros integrados, centros sociais, centros de referência;
Cadastramento e seleção de adolescentes	FECECE / Empresa de Correios e Telégrafos	Contratação de 38 adolescentes (1ª fase) para trabalhar em 29 agências de municípios do interior do Estado;
Cadastramento no serviço do CEARAPAC	FECECE / TELECEARÁ	Interligação com uma rede de equipamentos de informática de última geração ;
Projeto de otimização da FECECE	FECECE / UECE	Consultoria para execução de programas de desenvolvimento urbano, desenvolvimento organizacional, reengenharia de processos-chave e melhoria da qualidade dos serviços;
II Plenária Nacional da CONAN	FECECE / CONAN	Anfitriã o encontro que se realiza em sua sede, com representantes de 17 Estados do Brasil;
Encontro de convivência comunitária	FECECE	Encontros semanais de troca de experiência do trabalho da FECECE e de outras entidades;
Pesquisa para avaliação das escolas comunitárias	FECECE / MEC / FBFF	Prestação de apoio ao MEC para realização desse estudo que cobriu um universo de 150 mil alunos;
Promoção do II Encontro Estadual de Escolas comunitárias	FECECE / UECE / 90 representantes de entidades Comunitárias	Avaliação do desempenho das escolas e reivindicação de recursos para o seu funcionamento;
Intermediação de encontros	FECECE / INCRA	Encontro de avaliação do programa de creches em áreas de assentamento;
Concessão de espaço físico para sede de entidades	FECECE	Sedia a FBFF, e já manteve em suas instalações o conselho de creches, o conselho de agentes de saúde e a FECOHACE
Participação em encontros	Órgãos e/ou Entidades Comunitárias	X Congresso Nacional de Saúde – Brasília
Denúncias	FECECE	Publicação no jornal Comunidade e Ação;
Edição do jornal trimestral comunidade e ação	FECECE	Comunicados sobre a FECECE ou entidades vinculadas, denúncias, participação em convênios ou eventos, informações de utilidade pública.

FECECE: Jornal Comunidade e Ação, nº 4, Ano I, out / dez de 1996 / Entrevista com liderança.

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA FBFF NO PERÍODO 1992 /96

Atividades	Detalhamento
Congressos da federação	VII e VIII
Audiências	Secretário da Ação Social, Presidente do BNB, Secretaria de Governo, Comissões da Assembléia Legislativa, SDU, Governador e Prefeito;
Pedido de ajuda financeira	Sindicato dos Bancários / Órgãos Públicos
Repasse de Informações	Conselho deliberativo da CONAN / Seminário de Educação - Brasília / projetos Públicos
Manifestações de Apoio	Abertura da emergência do Hospital das Clínicas, Grito de alerta das Comunidades contra a fome, o Desemprego e falta de moradia, manifestações contra: a privatização da CSN, contra a fome, por frentes de trabalho, por transporte e moradia (Bairros Ellery e Boa Vista), contra a revisão constitucional, contra o projeto neoliberal etc.
Execução de projeto	Casa Melhor
Acompanhamento de eleições	Conselho de creches e Associações comunitárias
Seminários zonais preparativos do congresso da federação	João XXIII, Barra do Ceará, Pan Americano
Apoio a outras entidades	Ass. dos Funcionários do BNB, Entidades de caucaia e do Bom Jardim
Elaboração de Ante - Projeto de Lei pela criação do Fundo Fereral, Estadual e Municipal de Moradia Popular	Campanha pela moradia com participação de representantes de Órgãos Públicos, Igreja, Poder Legislativo centrais sindicais, ONG's, Entidades comunitárias, Partidos políticos;
Debates	SANEFOR, Moradia, Fome, população carente, reforma do conselho de serviço social (reuniu 228 associações dos bairros: Bom Jardim, Rodolfo Teófilo, Mesjana, Mucuripe e José Walter;
Comitê contra a fome	Reuniões, Cadastro
Acompanhamento de ocupações	Vertical e Jocquey
Seminários, encontros, conferências	Habitando o Inabitável (Conj. Palmeiras), Conf. de Habitação (Brasília), Encontro Ibero Americano
Mobilizações	Pelo Projeto SANEFOR, contra a fome, por frentes de trabalho, pelo PROGER;
Reuniões de esclarecimento	Projeto Habitar Brasil, Projeto morar município, de como trabalhar com o conselho de Bem-Estar social, problemas jurídicos envolvendo o programa de creches comunitárias, etc
Auxílio a projetos de pesquisa, levantamentos	Condições de vida nos bairros (Campanha da fraternidade), desabrigados, desempregados, óbitos por área;
Acompanhamento de trabalho de ONG's	Conj. São Cristóvão

Fonte: FBFF- Atas de reuniões (92 /93) e Relatórios Sintéticos (94 /95 /96)

ENTIDADES ASSOCIATIVAS DOS MORADORES DO CONJUNTO PALMEIRAS

Nome da Entidade	Ano de Fundação	Atividades	Integrante da UAGOCOMP	Participante da UAGOCOMP
Associação dos Moradores do Conj. Palmeiras	1981	Encaminha e coordena as lutas dos moradores do Conjunto	Sim	Sim
Associação Beneficente Assistencial de Profissionalização de Menores	1981	Oferece assistência educacional a crianças e profissionalização de adolescentes	Sim	Sim
Jornal Antena das Comunidades	1983	Informa sobre os direitos dos moradores enquanto cidadãos e divulga as lutas da comunidade	Não	Não
Centro de Nutrição	1983	Empenha-se na recuperação nutricional de crianças menores de 5 anos, realiza trabalhos de educação nutricional e divulga tecnologias para melhorar a nutrição.	Não	Não
Creche Comunitária do Conjunto Palmeiras	1983	Oferece atendimento a crianças de 0 a 6 anos	Sim	Sim
Projeto Comunitário do Conjunto Palmeiras	1984	Coordena uma creche-escola	Sim	Não
Ass. de Apoio ao Menor Carente do Conj. Palmeiras	1985	Mantém horta comunitária e creche-escola	Sim	Sim
Grupo Calú Maravilha	1985	Divulga o teatro de bonecos através da apresentação de variados enredos	Não	Não
Grupo Garra Jovem	1985	Apresenta peças de teatro e promove debates sobre temas diversos visando formar uma consciência crítica nos jovens e consequentemente sua organização. Apresenta também a quadrilha que representa o Conjunto nas festas juninas da cidade	Sim	Sim
Associação de Moradores Força Maior do Conjunto Palmeiras	1987	Trabalha com escola comunitária, distribuição de filtros, unidades sanitárias, farmácia	Sim	Não
Rádio Comunitária Santos Dias	1988	Serviço de utilidade pública, programas educativos e informativos	Sim	Sim
Casa Comunitária do Conjunto Palmeiras	1988	Trabalha com plantio de ervas medicinais (Farmácia Viva), com o grupo de costuriras Margarida Alves e alfabetização de adultos	Sim	Sim
Grupo de Teatro Resistência	1989	Visa formar uma consciência crítica nos jovens através de peças teatrais. Composto por jovens com idade acima de 18 anos	Sim	Sim
Ass. Representativa do Conj. Palmeiras	1990	Trabalha para conseguir mais moradias e ampliação dos serviços públicos (água tratada, energia, calçamento etc)	Sim	Não
União das Ass. e Grupos Organizados do Conj. Palmeiras - UAGOCOMP	1991	Visa unificar, coordenar e encaminhar as lutas do bairro com a participação das diversas entidades existentes	Sim	Sim
Ass. de Pais e Mestres	1993	Luta por mais escola e segurança pública	sim	Sim
Jornal Comunitário Desperta Palmeiras	1993	Divulga os trabalhos dos grupos e da Associação, como também acontecimentos do bairro	sim	Sim
Centro de Documentação Esmeralda Alves	1994	Tem como objetivo resgatar o histórico do movimento popular do bairro e favorecer intercâmbio de informações sobre Fortaleza	sim	Sim
Conselho Comunitário	1995	Mantém escola e creche	sim	Sim
Grupo de Teatro Flores do Lixo	1995	Apresenta peças com o objetivo de refletir os problemas do bairro. Composto por adolescentes na faixa etária entre 12 e 15 anos.	Sim	Sim

Fonte: GADELHA, Sandra M de C. A Escola da Vida nas Lutas do Bairro. Fortaleza, UFC/Faculdade de Educação, 1995. Tese de Mestrado.

CONQUISTAS DA UAGOCOMP RELATIVAS AO PROSANEAR E PRORENDA

PROJETO	CONQUISTAS
PROSANEAR	<ul style="list-style-type: none">• incorporação do componente de educação sanitária pelo governo;• adoção de um sistema condominial alternativo que estendeu de três para quatro mil beneficiadas;• garantia de manutenção do sistema por meio de uma empresa comunitária ;• garantia de cobrança de uma taxa de esgoto por um custo mais baixo que o estipulado no projeto;• produção de vídeo para denunciar os problemas que surgiram com um ano de funcionamento do sistema;• denúncia na imprensa;
PRORENDA	<ul style="list-style-type: none">• aceitação do conselho já existente no lugar de um conselho específico para o projeto;• maior flexibilidade e autonomia das reuniões plenárias.

Fonte: UAGOCOMP. Entrevista com representante da Coordenação, 1997

A produção de Imagens em Campanhas Publicitárias

A preocupação com a produção de imagens de políticos não se restringe à época eleitoral. Observa-se em Fortaleza que, tanto no plano estadual como no plano municipal, as campanhas publicitárias colocam no ar “as realizações sociais” de dirigentes políticos de forma freqüente e sistemática.

A Pró-Produções foi encarregada de difundir as imagens de gestão municí-

pal desde a gestão de Juraci Magalhães como Prefeito, momento em que a produtora consolidou seu trabalho mercadológico.

O coordenador da agência relata, através de entrevista feita em 28.05.97, as diretrizes seguidas para produção da imagem de Antonio Cambraia, Prefeito Eleito no período de 1993 - 1996.

“A partir do momento que nós conseguimos eleger o Cambraia no primeiro turno com mais de 50% de votos válidos, começamos a desenvolver um projeto paralelo, para tentar modificar a imagem daquela pessoa que era tida como humilde, introvertida, não gostava de falar e era um homem de birô. O primeiro pontapé de mudança foi modificar sua maneira de vestir, óculos, sapatos, perfume, enfim uma modificação na postura de Cambraia. Todas as campanhas foram criadas com uma característica impar, a simplicidade e a objetividade. Porque o que nós mais queríamos era que o Cambraia continuasse sendo aquela pessoa simples e realizadora. Ele é um tocador administrativo. Eu acho que o grande triunfo que Cambraia teve na administração foi o fato dele ter sabido administrar e utilizar bem os recursos oriundos da população”.

No primeiro ano da gestão do Prefeito Antônio Cambraia não houve exposição frequente de sua imagem. Posteriormente, os dois projetos na área de moradia popular, “Mutirão 50” e “Casa Melhor” foram bastante difundidos nos meios de comunicação, atingindo o âmbito internacional. A produtora fez os documentos em inglês e francês para serem exibidos a 25 representantes da ONU. A entrega do prêmio ao Prefeito, por conta da realização de um trabalho considerado exemplar e inovador, reforçou a dimensão de publicidade em seu mandato.

A perspectiva de realização de obras de cunho social que o prêmio evidenciou,

não obstante seu pequeno alcance, reforçou a construção da almejada diferença entre Cambraia e seu antecessor. Enquanto Juraci Magalhães era colocado como “O Prefeito de Obras”, a publicidade de Cambraia afirmava que “o básico de sua administração sempre foi o social”. Um social pensado a par

tir da saúde, que deu origem ao slogan “Fortaleza Saudável”. A construção imagética de seu desempenho baseia-se inicialmente no reforço do “compromisso com o social”, para posteriormente voltar-se para a construção de obras de maior visibilidade e impacto para a população, segundo as palavras do coordenador da Pró-Produções:

“Só entre o terceiro e quarto ano de governo foi que o Cambraia começou com a iniciativa de realizar obras, como pontes e pavimentações. A partir desse momento, do terceiro ao quarto ano, ele começou a se preocupar mais com as realizações, porque é o que fica de uma administração. Fazendo somente pelo social, Cambraia não seria considerado um bom Prefeito cairia no esquecimento. Então, Cambraia partiu para a realização de obras mais pesadas, como Mercado São Sebastião, Mercado central e a Ponte do Rio Ceará.”

Com relação ao medo de fazer a campanha publicitária alguns elementos foram destacados. Em primeiro lugar a ênfase emprestada ao cronograma de realizações em substituição a imagem do Prefeito. Esta, considerada “pouco cativante” foi, portanto, substituída pela mostra do desempenho através da realização de obras. Em seguida, o destaque dado as obras priorizava aquelas de maior grandiosidade ou visibilidade. As datas festivas foram também aproveitadas oportunamente, de modo a homenagear seguimentos da população: mulheres, trabalhadores, crianças, mães, etc.

Em termos de gastos orçamentários, o coordenador da agência de publicidade afirma o cálculo de uma verba anual de 2 milhões e meio de dólares incluindo (televisão, produção de vídeo, rádio, out door, gráfica).

A análise da imagem publicitária como componente imprescindível de construção da credibilidade constitui um elemento importante para uma análise de gestão governamental. Não por acaso, a pesquisa de opinião DATA FOLHA aponta o Prefeito de Fortaleza como estando na preferência de seus habitantes. O *slogan* “Cidade Saudável” e a inauguração do hospital Insti-

tuto Dr. José Frota - IJF, vão ao encontro das expectativas da maioria da população, não só de Fortaleza como do Brasil, cuja opinião coloca a saúde em primeiro lugar no espaço das prioridades administrativas.

A presença da publicidade leva no entanto a concluir que “nem tudo é marketing”, desde que a imagem não se concretiza, sem a existência de fundamentos que a sustentem. Também, é possível pensar, que as campanhas publicitárias deixam cada vez mais de ser meros adornos para tornarem-se parte importante da construção política da credibilidade.

PARTE III

POLÍTICAS ESTRUTURADORAS
E EXPERIÊNCIAS INOVADORAS

POLÍTICAS ESTRUTURADORAS E EXPERIÊNCIAS INOVADORAS

Considera-se por políticas estruturadoras aquelas que visam objetivos a longo prazo, distinguindo-se das soluções emergenciais e interferindo substancialmente na qualidade de vida da

população. A discussão feita com base em índices relativos à educação, saúde e espaço urbano oferece subsídios para uma avaliação das práticas da gestão municipal.

POLÍTICAS ESTRUTURADORAS: EDUCAÇÃO, SAÚDE E ESPAÇO URBANO



Educação – 7.1.

A educação constitui um dos itens fundamentais que compõem a pauta de gestões governamentais preocupadas em minimizar os índices de segregação social. Ressalta-se que os problemas referentes ao item educação envolvem não só dimensões quantitativas referentes ao *déficit* de escolas, mas também qualitativas no que diz respeito à melhoria do nível de ensino, qualificação de professores e intervenções específicas no sentido de dar assistência a deficientes e diminuir a taxa de evasão.

Se a necessidade de educação existe para todo o país, o quadro agrava-se mais ainda em regiões nas quais os ín-

dice de pobreza incidem sobre a taxa de escolarização como uma espécie de círculo vicioso. Nesse sentido, a educação passa a fazer parte de uma agenda obrigatória das gestões municipais e estaduais, sendo condição imprescindível de construção da cidadania.

O direito do cidadão à educação está amparado pelas Constituições Federal de 1988 e a Estadual de 1989, que cita em seus artigos as competências do município e do Estado, em termos de categorias de ensino. Além disso, a Constituição obriga os estados e municípios a aplicarem em educação pelo menos 25% das suas receitas fiscais.

Os municípios “... responsabilizar-se-ão, prioritariamente, pelo ensino fundamental, devendo manter e/ou expandir o atendimento as crianças de zero a seis anos, só podendo atuar no nível superior quando a demanda dos ensinos fundamental e médio estiver plena e satisfatoriamente atendidas, quantitativamente e qualitativamente”.

Por outro lado, o Estado: “... prestará assistência técnica e financeira aos municípios que mantenham o ensino fundamental, devendo decretar a medida de intervenção, ao verificar não haver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal”. O poder público estadual responsabilizar-se-á pela manutenção e expansão do ensino médio, público e gratuito, tomando providências para sua progressiva universalização.

O Governo do Estado vem desenvolvendo esforços nesse sentido, através do sistema de parceria com organismos estaduais, nacionais e internacionais, na busca de melhorar os principais indicadores que revelam o estágio em que se encontra o setor educacional no Estado. O processo de articulação da SEDUC com os municípios acontece através do programa de cooperação Estado/município, que tem subsidiado

7

a reestruturação do ensino municipal e orientado o seu desenvolvimento. Os municípios têm sido atuantes nesse desenvolvimento. O que antes vigorava somente em forma de lei, hoje é, em muitos aspectos, uma realidade.

É importante salientar que muitos municípios do Estado já aderiram ao pro-

cesso de descentralização e municipalização do ensino, preconizados pela constituição. Resta, no entanto, verificar o alcance das políticas de intervenção tendo em vista fatores tais como incremento dos estabelecimentos e melhoria do nível de ensino.

• Indicadores de Resultados

Com base em dados da SEDUC pode-se constatar que, no período 1991/94, a matrícula do pré-escolar apresentou tendência crescente nos três primeiros anos seguida por uma queda no ano de 1994. Essa ocorrência pode ser observada no município de Fortaleza (176 matrículas a menos) e principalmente no contexto do estado onde o decréscimo atinge 37.700 alunos. É importante ressaltar a liderança do setor privado nessa categoria de ensino. Esse setor que, em 1991, detinha 53,7% das escolas, ampliou sua participação para 64,8 em 1994.

Informações referentes à escolarização das crianças na faixa de cinco e de seis anos na RMF, apresentam taxas de 68,7% e 75,4%, respectivamente. Consequentemente, o *déficit* é da ordem de 40,3% no pré-escolar e de 25,4% na faixa que corresponde à alfabetização (6 anos). No contexto do estado a situação é semelhante com taxas de escolaridade em torno de 59,7% e de 74,6% e *déficits* de 40,3% e de 25,4% para crianças de cinco e seis anos, respectivamente.

No âmbito do ensino fundamental (1ª a 8ª série) a matrícula apresentou tendência crescente no período 1991/94, tanto no município de Fortaleza onde

se verificou um acréscimo de 69.299 matrículas, quanto no estado cujo aumento foi de 26.1093. No que concerne à distribuição da matrícula por dependência administrativa, no município de Fortaleza os maiores índices concentram-se nos estabelecimentos do governo estadual, colocando-se a iniciativa privada em segundo lugar. No contexto do Ceará percebe-se a participação mais efetiva da rede municipal nessa categoria de ensino, confirmando o que foi dito no início da análise sobre o processo de municipalização vislumbrado em vários municípios cearenses (Tabela 33).

No que se refere às taxas de evasão e de retenção, na categoria do 1º grau em Fortaleza, a rede estadual é a que apresenta maior taxa de evasão e de retenção de, respectivamente, 14 e 18%, em média. A rede municipal, detém as taxas médias de 13 e 17%. No entanto, constata-se uma taxa de evasão e de retenção menores na rede particular. Infelizmente não se dispõe de informações para o município de Fortaleza, por categoria de ensino, acerca do tempo médio que leva o aluno para concluir o 1º grau, somente em termos globais, que representa em média 9,6 anos.

Tabela 33

Evolução da Matrícula do Pré-Escolar por Dependência Administrativa Estado do Ceará e Fortaleza - 1991-1994

DISCRIMINAÇÃO	CEARÁ				TOTAL DE MATRÍCULA	FORTALEZA			TOTAL DE TOTAL
	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA/ NÚMERO					EST	MUN	PART	
	FED.	EST.	MUN.	PART.					
1991	404	85.378	377.425	116.187	579394	31.286	19.895	59.308	110.489
1992	816	87.964	376.851	130.865	596.496	32.311	16.184	69.666	118.161
1993	632	81.795	403.670	144.569	630.666	27.009	20.703	78.374	126.086
1994	465	79.687	362.980	149.834	592.966	26.126	18.147	81.088	125.360

Fonte: SEDUC/NÚCLEO DE ESTATÍSTICA.
Elaboração: IPLANCE.

Tabela 34

Evolução da Matrícula Ensino Fundamental por Dependência Administrativa - Estado do Ceará e Fortaleza - 1991-1994

DISCRIMINAÇÃO	CEARÁ				TOTAL DE MATRÍCULA	FORTALEZA			TOTAL DE TOTAL
	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA/(%)					EST	MUN	PART	
	FED.	EST.	MUN.	PART.					
1991	0,11	39,33	44,30	16,26	1.089.008	43,9	19,0	37,1	312.742
1992	0,03	38,64	43,07	18,26	1.180.822	42,8	15,4	41,8	342.096
1993	0,02	37,87	43,70	18,41	1.252.543	42,0	16,2	41,8	367.713
1994	0,01	36,34	46,04	17,61	1.350.101	42,7	16,2	41,1	382.041

Fonte: SEDUC/NÚCLEO DE ESTATÍSTICA.
Elaboração: IPLANCE.

Não obstante o acréscimo do número de matrículas no pré-escolar e ensino básico no espaço da municipalidade, a existência de uma taxa de evasão com o índice entre 13% e 17% revela as dificuldades de uma política intensiva de escolarização. Segundo informações do secretário de educação do município à época da gestão do prefeito Antônio Cambraia, Major Asthon Guilherme, o número de escolas vem aumentando consideravelmente (em torno de 70%) desde a gestão do prefeito que antecedeu Cambraia. No entanto, embora reconhecendo melhoria nas instalações, a exemplo da construção de 15 quadras de esporte, afirma que “em quatro anos não dá pra fazer grandes transformações ou revolução” (Entrevista realizada em 10/4/1997).

No que toca às experiências inovadoras na área de educação destacam-se a cri-

ação de Centros Integrados de Educação e Saúde - CIES, o projeto Semear, voltado para colocação da criança de rua na escola e melhoria de bibliotecas públicas. Quanto às dificuldades principais é possível destacar os seguintes pontos:

- Problemas referentes à falta de condições para diminuição da taxa de evasão escolar e impossibilidade de acompanhamento das escolas comunitárias;
- Deficiência na articulação com o governo de Estado para o desenvolvimento de trabalho integrado;
- Carência de uma política de planejamento a longo prazo capaz de relacionar aumento do número de escolas com melhoria da qualidade do ensino.

O município de Fortaleza possui uma rede de serviços de saúde composta por 300 unidades das quais 72 estão na esfera de competência do município. Destas últimas, 69 encontravam-se em funcionamento em 1994.

A rede hospitalar municipal é constituída por oito unidades, espalhadas nos distritos sanitários, um centro pediátrico e um hospital de emergência localizados no centro da cidade. Esta último incluído na categoria de unidade de grande porte, atende pacientes de todo o Estado.

A proporção de leitos hospitalares por habitante sofreu um declínio no período 92 - 95, com variações de 3,38 leitos em 1993 e 3,25 em 1995. Embora Fortaleza concentre 37% dos leitos disponíveis no Estado, ainda assim é um volume insuficiente, diante do número de habitantes da capital e do fato de muitas das unidades aqui localizadas serem referência para todo o Estado.

Os avanços conquistados na área da saúde com programas inovadores como os agentes de saúde e médicos na família, têm sido efetivos na redução da mortalidade infantil, das doenças parasitárias e infecciosas e do câncer ginecológico. Apesar disso, tanto estas como outras doenças ainda apresentam percentuais elevados de incidência.

As doenças cardiovasculares, como o infarto, o acidente vascular cerebral (AVC) e as complicações do diabetes, constituíram-se na maior causamortis tanto no interior como em Fortaleza, em 1995. A violência e os envenenamentos lideram as causas mortis, principalmente em pessoas em sua fase de maior produtividade, particularmente os homens, que são as maiores vítimas. Como uma terceira causa, destaca-se o câncer, evidenciando o de pulmão e o ginecológico (cérvico-uterino e o de mama) como os de maior incidência.

Segundo dados da SESA, a taxa de mortalidade infantil (TMI) vem declinando sensivelmente no Ceará. Em 1986 era de 77/1.000 e em 1996 esta taxa reduziu-se para 46/1.000, conforme mostram as pesquisas realizadas pela Fundação Hope (PES-MIC)/UNICEF/SESA. A taxa de mortalidade infantil para Fortaleza no período 93/96 foi de 38/1000 o que a coloca no 45º lugar no ranking estadual.

- Programa Agente de Saúde tem contribuído para a queda da mortalidade infantil no Ceará, sobretudo aquelas em consequência da diarreia, por orientar sua atividade na difusão de orientações sobre aleitamento materno e dados básicos sobre higiene. Outro programa que tem cooperado para a queda desta taxa, é o Programa Viva Mulher, que tem esclarecido as mulheres sobre a prevenção de doenças ginecológicas e a necessidade de fazer de fazer um pré-natal, sobretudo com aquelas em idade fértil.

O estilo de trabalho adotado nos dois últimos governos no estado do Ceará, com base na parceria no campo da saúde tem contado com a colaboração, entre outras, do UNICEF que tem emprestado importante apoio nessa área.

Os esforços de prevenção realizados pela Secretaria de Saúde do Município, no combate as doenças tipicamente infantis resultaram na erradicação da poliomielite que, desde 1991, não apresenta registro. O mesmo diagnóstico pode ser feito para o sarampo que, desde 1993, não tem ocorrência de casos. Não é possível afirmar o mesmo no caso da meningite virótica e da meningite meningocócica, pois a pri

meira apresentou o maior número de casos e a segunda a maior incidência de mortes, com 91 registros no período 1991-94.

A hepatite e a tuberculose destacaram-se no quadro de doenças com elevada incidência no período 91/95 e o cólera e o dengue com ocorrência elevada em 1993 e 1994, respectivamente. Observa-se que a ocorrência de hepatite tem crescido nos últimos anos. Em 1995, foram registrados 2.115 casos, sem conseqüências fatais. Já a tuberculose apresentou uma progressão de casos até 1994, quando atingiu o número de 2.221. Em 1995 foram notificados 1.905 casos, com 13 vítimas fatais. A redução dos casos de cólera e dengue deveu-se às campanhas e medidas de combate levadas a cabo por diversos órgãos da área de saúde. É importante registrar o surto de cólera ocorrido no Ceará, sobretudo nos anos de 1993 e

1994, onde foram notificados 12.522 e 11.558 casos, respectivamente.

Também merece destaque a incidência de casos de AIDS, registrados na rede municipal de saúde. Em 1991 foram notificados 93 casos e em 1995 chegou a 157. O que chama a atenção neste caso é a grande incidência de mortes, muito embora de 1994 a 1995 uma redução: de 90 caiu para 60. Embora seja a maior procura dos doentes aos hospitais para tratamento, pode-se dizer que dada a proporção tomada pela doença nos últimos cinco anos, estes números podem ser mascarados. Em decorrência do constrangimento que os portadores dessa doença têm em declarar-se contaminados pelos vírus, muitos não devem procurar a rede hospitalar para tratamento, sendo impossível dimensionar a incidência real dessa doença (Tabela 35).

Tabela 35

Mortalidade Infantil - Estado do Ceará - 1991-96

DISCRIMINAÇÃO	TAXA.MORT. INFANTIL *
1991	-
1992	59/1.000
1993	-
1994	57/1.000
1995	52/1.000
1996	46/1.000

Fonte: SESA.

*Obs: Mortalidade Infantil: nº de óbitos de menores de um ano/mil Nascidos Vivos; tem diferentes componentes: a Mortalidade Neonatal - óbitos ocorridos até 28 dias de vida; Mortalidade Neonatal Precoce - óbitos ocorridos até 7 dias (é uma parte da mortalidadeneonatal)

O direito à saúde inscrito na constituição de 1988 prevê a divisão de responsabilidades entre Estado e município, considerando que a gestão estadual abrange unidades públicas de maior complexidade, enquanto os municípios gerenciam os serviços ambulatoriais básicos e hospitais de menor complexidade. As intervenções municipais na

área de saúde implicaram o maior reequipamento da rede e postos de saúde com efeitos na melhoria do atendimento. Apesar disso, é necessário mencionar que os problemas referentes a saúde são reflexos das desigualdades sociais, que incidem nas condições de moradia e estilos de vida.

Evolução dos casos e óbitos das doenças de notificação compulsória-
Fortaleza

DISCRIMINAÇÃO	1991		1992		1993		1994		1995	
	CASO	ÓBITO	CASO	ÓBITO	CASO	ÓBITO	CASO	ÓBITO	CASO	ÓBITO
AIDS	93	66	153	100	127	76	158	90	157	61
CALAZAR	2	0	11	0	12	0	73	0	35	0
CANCRO MOLE	0	0	3	0	2	0	2	0	2	0
CÓLERA	0	0	208	7	12.522	65	11.558	32	0	0
COQUELUCHE	246	0	93	0	41	0	31	0	56	0
CONDILOMA	209	0	161	0	137	0	165	0	178	0
DENGUE	831	0	51	0	7	0	28.517	8	6	0
DIFTERIA	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0
DST (NAO ESPECIE)	0	0	84	0	231	0	167	0	331	0
ESQUITOSSOMOSE	7	0	0	0	3	0	0	0	3	0
FEBRE TIFÓIDE	11	0	3	0	12	0	11	0	3	0
GONORRÉIA	170	0	107	0	198	0	211	0	245	0
GARD. VAGINALIS	14	0	17	0	3	0	0	0	825	0
HANSENIASE	463	0	514	2	542	2	519	1	623	0
HEPATITE	1.345	0	633	0	1.205	0	2.191	0	2.115	0
H. GENTIAL	0	0	16	0	42	0	25	0	10	0
LEPTOSPIROSE	53	2	22	2	12	1	66	9	108	11
LEISH. TEGUMENTAR	2	0	13	0	23	0	0	0	4	0
LINF. VENERO	5	0	4	0	2	0	0	0	5	0
MALÁRIA	22	0	14	0	60	0	3	0	4	0
DOENÇA MENINGO-CÓCICA	67	12	38	3	81	17	157	18	137	23
MEN. VIRÓTICA	169	3	169	3	180	5	395	3	130	2
MEN. BACT. NÃO ESPEC.	77	9	44	3	90	13	129	10	89	9
MEN. HEMOFILO	13	2	8	3	25	5	24	3	22	1
MEN. TUBERCULOSA	11	3	10	3	7	1	10	2	3	0
MEN. PNEUMOCÓCICA	36	8	19	3	17	4	12	3	17	3
MEN. OUTRA ETIOLOGIA	16	7	21	2	13	2	4	1	19	3
MEN. ETIOL. NÃO ESPEC.	15	3	12	3	7	0	8	0	25	3
PAROTIDITE	10	0	81	0	120	0	137	0	70	0
PÓLIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAIVA	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
RUBÉOLA	60	0	102	0	126	0	248	0	260	0
SARAMPO	1.127	0	128	0	39	0	0	0	0	0
SÍFILIS	714	0	381	0	392	0	365	0	266	0
TÉTANO ACIDENTAL	41	9	52	12	43	10	34	10	43	2
TÉTANO NEONATAL	3	2	12	7	8	4	6	4	2	2
TUBERCULOSE	1.914	12	2.050	30	2.194	26	2.221	13	1.905	13

Fonte: Secretaria da Saúde do Município.

Desafios do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza ~ 7.3.1

“A cidade tradicional ou moderna, ou as duas ao mesmo tempo é o involu-cro de nossos sofrimentos, das paixões, das esperanças. Nela nossa experiên-cia urbana é vivenciada. Ela é nossa concretude” (SILVA, 1996).

As questões legais referentes à estruturação urbana no Brasil, consolidaram-se a partir da constituição de 1988. O seu artigo 182, parágrafos 1º e 2º estabelecem a obrigatoriedade de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU nos municípios com mais de 20 mil habitantes. O PDDU tem sido um instrumento básico na política de desenvolvimento urbano, propondo diretrizes para a estruturação das cidades brasileiras, as quais vêm passando por um acentuado crescimento populacional e conseqüentemente, uma ampliação da demanda de equipamentos.

Anteriormente à elaboração do plano diretor de 1992, Fortaleza era ordenada pelo plano físico aprovado em 1979, baseado nas diretrizes do Plano de Desenvolvimento Integrado de Fortaleza - PLANDIRF, o qual trazia no seu bojo uma visão desenvolvimentista da cidade, que mais tarde levaria à sua crescente metropolização. O PLANDIRF foi responsável por aberturas de avenidas, como também pela expansão da cidade para a zona sul, onde foram construídos o centro de convenções, a UNIFOR, dentre outros equipamentos.

O zoneamento proposto pelo plano diretor de 1979, dividia a cidade em zonas comerciais, criando corredores específicos para essa atividade, zonas residenciais, áreas de lazer e uma zona industrial. Nesse sentido, o indivíduo mora em um lugar, toma uma condução para chegar local de trabalho, outra condução para fazer compras no centro da cidade e mais uma outra

condução quando deseja divertir-se. Essa racionalidade, implicava em uma compartimentalização do homem com relação ao espaço vivido, fragmentado em lugares definidos, desconsiderando que ele é um todo. Essa concepção será mudada a partir do plano diretor de 1992.

Fortaleza cresceu vertiginosamente nos últimos anos em conseqüência do fluxo migratório daqueles que fugiam dos horrores da seca, motivados pela perspectiva de desenvolvimento e trabalho. Segundo BESSA (1996), Fortaleza cresceu 385% de 1960 a 1996. Esse crescimento, trouxe conseqüências para a urbanização de Fortaleza, dentre as quais se destaca o adensamento da zona oeste correspondendo aos bairros do Pirambu, Colônia, Carlito Pamplona, Barra do Ceará entre outros, propiciando a favelização dessa área da cidade.

Um outro aspecto também conseqüente da metropolização de Fortaleza, é o seu crescimento vertical, especialmente na zona leste, onde estão localizados os principais empreendimentos econômicos da cidade, como escritórios, clínicas médicas, bancos, shoppings centers, entre outros. A expansão desordenada da zona leste, trouxe conseqüências para o trânsito que, gradativamente, vem saturando-se, como também problemas com a infra-estrutura urbana, na alteração do consumo de água, energia elétrica e esgotamento sanitário. Definidor da paisagem de Fortaleza, o contraste

7

leste-oeste, configura um processo de exclusão social, onde a pobreza de um lado e a ostentação do outro, definem a espacialização dos conflitos sociais.

A lei orgânica do município de Fortaleza promulgada em abril de 1990, no seu artigo 158, rege que a elaboração do Plano Diretor deve ter assegurada a ampla discussão com a comunidade, entidades representativas da sociedade civil e os partidos políticos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza - 1992, tomou como ponto de partida o conhecimento da cidade com a preocupação de compreender os impactos que a mesma sofreu nos últimos 30 anos. Procurando desvencilhar-se da idéia clássica que vinculava o plano diretor à ordenação física, priorizando o homem como agente transformador do espaço, o novo plano diretor de Fortaleza, aceitou para uma concepção que coloca em evidência a relação homem, sociedade e o espaço.

Em 1991, na gestão do Prefeito Ciro Gomes, o Instituto de Planejamento do Município - IPLAM definiu a elaboração do PDDU - FOR em quatro fases distintas, sendo elas:

- Levantamento de dados sobre a realidade física, social e ambiental da cidade;
- Análise dos dados;
- Elaboração de um diagnóstico da cidade.

Nesse sentido, foi elaborado um documento denominado "Síntese Diagnóstica" o qual caracterizava a evolução urbana de Fortaleza, desenvolvendo uma análise dos aspectos econômicos, físicos-territoriais, meio ambiente, recursos hídricos, habitação e sistema viário. Este documento, que ofereceu subsídios para a elaboração do PDDU, foi apresentado em um seminário organizado pelo Instituto de Planejamento do Município - IPLAM, "Projetando Fortaleza", com a presença de entidades governamentais e não governamentais.

A elaboração do PDDU, mobilizou várias entidades, como Universidade, IAB, AGB. Foram instituídos o Fórum Adolfo Herbster, como espaço de debates, como também seminários, dentre eles, o seminário "Fortaleza, Plano Diretor Para Quem?" organizado pelo Instituto Ambiental de Estudos e Assessoria e um seminário realizado pela Câmara Municipal.

Após sucessivos momentos de discussões, o PDDU - FOR foi enviado a Câmara Municipal de Fortaleza para ser apreciado, receber emendas e por fim, ser votado pelo corpo legislativo. Após a sua passagem pela câmara de vereadores, foi sancionado pelo prefeito Juraci Magalhães em 16 de Janeiro de 1992, sob a lei 7.061.

O Plano Diretor de Fortaleza, traz em seu conteúdo uma proposta inovadora para Fortaleza, tratando o cidadão como um ser integral, acabando com a fragmentalização das atividades, elegendo o bairro como unidade de planejamento. Reconheceu os valores sociais da propriedade, estabeleceu parcerias entre os setores privados e públicos, adotou um índice homogêneo de ocupação, previu a criação de fundos municipais para investimentos, além de outros instrumentos de controle e intervenção na cidade.

Nos seus objetivos gerais, o Plano Diretor de Fortaleza, no seu capítulo 2º rege que os objetivos da política urbana do município de Fortaleza visam assegurar o bem estar de seus habitantes, mediante:

- A utilização racional do território e dos recursos naturais, quando da implantação e do funcionamento de atividades industriais, residenciais e viárias;
- Preservação, proteção e recuperação do ambiente natural e cultural;
- Urbanização e regularização das áreas onde esteja situada a população favelada e de baixa renda;
- Acesso a terra, ampliação de oferta de habitação, para as faixas de renda média e baixa;

- Promoção de um sistema de transporte coletivo não poluente, preva-
lente sobre o transporte individual;
- Redução dos deslocamentos entre
espaço de habitação, trabalho e o
lazer;
- Criação de um sistema de planeja-
mento que compreenda a estrutura
funcional da prefeitura, destacando
as articulações internas e externa
com as entidades representativas da
sociedade.

Aplicação do plano diretor - 7.3.1

O Plano Diretor é um corpo de diretrizes que tem a finalidade de ordenar o espaço urbano. Contudo, esse instrumento não tem força de lei. Para a sua aplicação, necessita ser regulamentado pela Lei de Uso e Ocupação do solo - LUOS, que é um conjunto de normas em forma de lei, que estabelece parâmetros para a ocupação e utilização do solo urbano. É instrumento que influi diretamente na vida do cidadão, definindo o padrão das construções das mais simples às mais complexas, o zoneamento da cidade, o fluxo de tráfego, as áreas de lazer, de preservação da cultura da cidade e do meio ambiente.

O Plano Diretor de Fortaleza aprovado em janeiro de 1992, obriga a apresentação da lei de Uso e Ocupação do Solo em um prazo máximo de 120 dias. Mas, somente em 1994 a prefeitura

iniciou as discussões e estudos necessários à elaboração desta lei. O projeto foi apreciado pela Câmara de Vereadores, posteriormente votado e sancionado pelo prefeito Antônio Cambraia em 23 de dezembro 1996, com um atraso de quatro anos. Nesse período a cidade continuou a crescer desordenadamente, sem disciplinamento para a ocupação de faixas de praia, ou para a preservação do seu patrimônio histórico.

A nova lei de uso e ocupação do solo implementou novos mecanismos de disciplinamento do espaço urbano, re-dimensionou índices, previu a criação de conselhos populares. De forma mais pontual a lei de uso e ocupação vem proporcionando intervenções na cidade, nos seguintes aspectos:

• Meio Ambiente

Fortaleza é uma cidade com variados recursos naturais, lagoas, rios, praias, dunas, mangues, além de um extenso cinturão verde, caracterizado por árvores, de pequeno e médio porte. Contudo, a constante urbanização da cidade e a especulação imobiliária, vêm devastando os potenciais naturais, poluindo rios e praias, aterrando lagoas e mangues, construindo indevidamente em dunas.

Na Lei Orgânica do Município (capítulo 2, artigo 194), o meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um bem de uso comum do povo, essencial a uma qualidade de

vida sadia. Com base nessa compreensão impõe ao poder público e à coletividade uma série de atribuições, dentre as quais se destacam: a proteção da fauna e da flora, a educação ambiental, o estímulo e a promoção de reflorestamento em áreas degradadas.

Na lei de uso e ocupação do solo, o capítulo sobre meio ambiente reforçou as atribuições do poder público contidas na lei orgânica, como também os critérios de ocupação em áreas especiais e as obrigações do poder privado. A Lei prevê a criação áreas de interesse ambiental, sendo elas as dunas do litoral leste, mais precisamente na área da

7

praia do futuro e da Sabiaguaba. Em contrapartida as dunas da Barra do Ceará, localizada na zona oeste de Fortaleza, foram designadas como área urbana ficando de fora da faixa de

preservação. Esse fato gerou descontentamento entre os ecologistas como se pode constatar pelo depoimento de João Saraiva, do partido verde:

“as dunas da Goiabeiras devem ser preservadas. Foi ali começou a História do Ceará, a sua não preservação implica em dois crimes: contra o meio ambiente e contra a História”. (Jornal O Povo, 17/05/1996)

A LUOS ainda prevê que a construção de grandes equipamentos como shoppings, parque de diversões, grandes supermercados terão maior controle da prefeitura. A construção de tais equipamentos será permitida a partir da emissão de um relatório acerca de seu impacto sobre o sistema de trânsito,

estudo sobre o dimensionamento de estacionamento e um modelo de tratamento de lixo a ser utilizado. As indústrias com potencial poluentes somente poderão ser instaladas mediante a realização de um estudo sobre o impacto ambiental.

• HABITAÇÃO POPULAR:

Historicamente o processo de urbanização de Fortaleza está associado ao movimento migratório de famílias provenientes do interior do estado que, fugidas do drama da seca, buscavam na cidade grande o acalento para os sonhos de prosperidade. Em decorrência desse fenômeno, 28% da população do estado estão concentrados na capital, provocando a formação de 408 favelas, a proliferação de habitações precárias e gerando um *déficit* habitacional de 159¹⁶ mil moradias.

Uma das alternativas para amenizar o problema da falta de moradia, é a construção de habitações pelo sistema de mutirão. Na gestão do prefeito Antônio Cambraia, foram construídas 9.100 unidades habitacionais¹⁷ através desse sistema. Dentre os mutirões realizados pela prefeitura, destaca-se o projeto “Mutirão 50”, originário do Programa de Inovações para a Moradia Popular, localizado no conjunto marechal Rondon, no limite com o município de Caucaia e realizado em parceria com o Grupo

de Pesquisa e Intercâmbio Tecnológico - GRET e o Conselho Popular do Rondon. O objetivo básico do projeto inicialmente era promover um loteamento integrado em um bairro carente de infra-estrutura urbana, com a introdução de inovações tecnológicas, a criação de uma micro empresa comunitária, a formação de uma caixa de poupança e a adoção de uma metodologia participativa, envolvendo os membros da comunidade. Todo o projeto foi desenvolvido em observância aos princípios básicos de economia nas construções das casas, a realidade climática, racionalização da área ocupada e o respeito a cultura local. O projeto “Mutirão 50” foi reconhecido mundialmente pela Conferência Habitat II em Istambul no ano de 1996, como projeto inovador, por unificar em um projeto de habitação, um programa de geração de emprego e renda e o trabalho em parceria com a comunidade.

¹⁶ Dados fornecidos pelo Cearah Periferia

¹⁷ Dados fornecidos a partir do documento da prefeitura - Mensagem a Câmara - dezembro de 1996

A LUOS define um plano de urbanização para áreas de assentamento espontâneos (as favelas) com caracterís-

ticas diferentes do resto da cidade. Segundo Joaquim Cartaxo, presidente do IAB - Ce:

“Essas áreas apesar de representar a moradia para 600 mil pessoas, 1/3 da população de Fortaleza, não podem ser vistas como regra. Não se pode tratar favela como modelo de moradia e a lei deveria prevê programas para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social. A política habitacional se resume em mutirões. Os mutirões devem ser concebidos apenas como ação de emergência e não como regra”.

Em Fortaleza os maiores mutirões realizados pela prefeitura foram:

- Mutirão Renascer - 404 Unidades habitacionais
- Mutirão Urucutuba - 349
- Monte Castelo - 349
- Bairro Ellery - 174
- Álvaro Weine - 84

Na tentativa de aumentar o montante de recursos para a habitação popular, a Lei Orgânica do Município estabeleceu o Fundo de Terras, destinado exclusivamente à implantação de programas

habitacionais para a população de baixa renda. Com esse propósito, ficou estabelecido que 5% das áreas a serem loteadas serão doadas ao fundo.

Para garantir a participação da sociedade no gerenciamento e planejamento do fundo, a lei orgânica previu a criação do Conselho Municipal de Habitação Popular que foi regulamentado em 1997. Durante o período em que esteve em processo de regulamentação e implementação, os recursos do fundo de terras foram administrados pelo IPLAM.

• POLÍTICA URBANA:

O disciplinamento de construções urbanas em uma cidade como Fortaleza, se fazia necessário desde há muito tempo. A lei de uso e ocupação do solo de 1979 que regulamentou a cidade nos últimos anos, não previu nenhum mecanismo para o disciplinamento de construções, propiciando o adensamento de áreas, como lado leste e oeste da cidade.

No intuito de diminuir a especulação imobiliária e o descontrole nas construções, o plano diretor instituiu o índice de ocupação único I para todas as ocupações. No índice I, é permitido ao proprietário construir o equivalente à metragem do solo. Porém, através do mecanismo do solo criado o construtor poderá construir acima do índice I, criando mais espaço, pagando o direito à construção, portanto, o solo criado poderá ser aplicado em diferentes áreas onde as edificações passem do índice I.

A partir desse mecanismo, a prefeitura passará a cobrar pela edificações verticalizadas, as quais adensam um grande número de famílias em um só terreno. O dinheiro cobrado a mais do índice I será depositado no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FDU e aplicado em infra - estrutura urbana.

A avaliação realizada pelos arquitetos do IAB-Ce do solo criado, mecanismo já implementado em várias capitais do País, é que não tem influído no adensamento de regiões, limitando-se a cobrar uma taxa pela especulação imobiliária, podendo o construtor construir em índice dois ou três, desde que pague pelo solo o qual está criando. Em Fortaleza, esse mecanismo apesar de previsto no plano diretor, não foi regulamentado. As construções verticais tomam conta do espaço aéreo da cidade, comprometendo a ventilação e a estética urbana.

7

A operação urbana consorciada é um outro mecanismo inovador do plano diretor, visando uma maior integração entre os poderes público e privado. Esse instrumento permite a construção

de empreendimentos conjuntos de iniciativa privada e dos poderes públicos, sob a coordenação da Prefeitura, visando a integração de recursos oriundos desses projetos.

• Mecanismos Institucionais de Gestão

O plano diretor instituiu o Sistema Integrado de Planejamento Municipal - SISPLAM com a finalidade de ser um órgão deliberativo nas diretrizes do planejamento urbano da cidade e o Conselho de Orientação Política e administrativa do município - COPAM, ambos vinculados ao Instituto de Planejamento do Município - IPLAM.

Como órgão de articulação entre a sociedade e a prefeitura, foi instituída a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor - CPPD, a quem compete apreciar reformulações e complementações. A CPPD - prevista no artigo 160 da lei orgânica - é constituída de forma paritária por representantes da prefeitura, das entidades não gover-

namentais, associações de classe, Federações comunitárias e representante da Câmara de Vereadores.

Mesmo estando prevista no Plano Diretor, a CPPD somente foi regulamentada em agosto de 1997. No espaço de tempo em que a comissão não funcionou, a cidade ficou sem nenhuma instância legal para a discussão do espaço urbano, cabendo somente ao IPLAM o gerenciamento da política urbana da cidade.

A não regulamentação da CPPD gerou crítica à prefeitura. Romeu Duarte, ex-presidente do IAB - Ce e professor da escola de arquitetura da UFC, afirma que:

“é um absurdo você ter uma cidade de 2 milhões de habitantes, que em seus projetos de urbanização não tenham participação, como se a cidade tivesse somente um dono”.

Com três meses de funcionamento, a CPPD tem como principal desafio o cumprimento das diretrizes determi-

nadas pelo Plano Diretor, bem como frear os abusos cometidos pela especulação imobiliária em Fortaleza.

Impacto do plano diretor na sociedade ~ 7.3.2

Durante a elaboração do plano diretor de Fortaleza, a cidade viveu um clima de debate sobre os seus problemas e as possíveis soluções. A cidade esteve representada pelo Instituto de Planejamento do Município, câmara de vereadores, conjuntamente com várias instituições, Universidades, associações de classe e ONG's em seminários e reuniões. Contudo, nenhum fórum legal para intervenções foi instituído dificultando a intervenção da sociedade no plano, não alcançando sobretudo, a grande massa de moradores da cidade, não

tendo repercussão na sociedade de um modo geral.

A elaboração do Plano Diretor foi marcada por conflitos, e não poderia ser diferente, já que o mesmo atinge diretamente a vida na cidade. Entre as várias discussões geradas, estão a lei de solo criado, os reassentamentos populares, o patrimônio histórico, o METROFOR, as áreas de interesse popular entre outros.

A demora da votação da LUOS gerou um clima de desconforto entre as di-

versas entidades envolvidas no assunto e um debate em torno da atuação da prefeitura na condução do processo. Dentre as críticas lançadas à prefeitura, está a que previu a votação em caráter de urgência urgentíssima a o projeto de lei de urbanização da orla marítima, incluindo o aterro da baía de Iracema, antecedendo à votação da lei de uso e ocupação do solo. O projeto

prevê a duplicação de avenidas, a construção de um mini-mercado, de um anfiteatro, duplicação de áreas verdes, além do aterro de uma faixa de praia. As críticas se baseiam no fato de que o projeto, que é de grande impacto na cidade, não foi previsto no Plano Diretor. Segundo o vereador Sérgio Novais:

“ É necessário uma discussão sobre os impactos ambientais causados por esse projeto, pois as regiões atingidas já foram impactadas com a construção do Porto do Mucuripe na década de 70. Agora do ponto de vista social, a discussão é ainda maior. Nós vamos ter uma ilha para quê, e para quem ? e com que recursos ?”

O Superintendente do IPLAM, Paulo César Batista afirmou que:

“ o Plano Diretor não é um plano no sentido de enumerar projetos da prefeitura. Pela estrutura de como foi elaborado, ele jamais teria um projeto dessa natureza. Ele é um plano de diretrizes administrativas, de identificação de instrumentos. Quem tem competência para esses tipos de projetos são os planos plurianuais e o orçamento municipal. Então, já em 1993 foi aprovado o plano plurianual para 1994-1997, onde a urbanização da Beira Mar e da Praia do Futuro está prevista” . Rebatendo a posição da prefeitura, os arquitetos do IAB - Ce consideram que o projeto privilegia as áreas de maior concentração turística, desconsiderando as áreas mais carentes.

Os pontos polêmicos do projeto de urbanização da orla marítima estão encalçados na discussão entre o público e o privado, visto que em Fortaleza a faixa de praia desperta um grande interesse para a especulação imobiliária, que tem investido muitos recursos nessa área.

O parecer das organizações, entidades de classe e especialistas no assunto sobre o Plano Diretor traz em seu bojo uma discussão sobre a cidade enquanto espaço de sociabilidade, ultrapassando as discussões somente físicas do plano. Nesse sentido, várias publicações em jornais, artigos acadêmicos, levantaram a discussão de que cidade o Plano Diretor está propondo.

Dentre as publicações apresentadas destacam-se dois documentos: o pri-

meiro, “Carta de Fortaleza - Uma Cidade em Questão” publicado em setembro de 1992, numa realização entre a Associação dos Docentes da UFC - ADUFC e o IAB - Ce, traz um diagnóstico da realidade de Fortaleza, fornecendo uma discussão sobre os indicadores sociais e econômicos, verificando os rumos que Fortaleza está seguindo e quais são os desafios do Plano diretor. O segundo documento assinado pelo IAB - Ce, ADUFC, o Instituto da Memória do Povo Cearense - IMOPEC e Associação dos Geógrafos Brasileiros AGB - Seção Fortaleza, denominado “Fortaleza, Cidade Fragmentada”, publicado em setembro de 1996,

7

traz uma avaliação do Plano Diretor de Fortaleza, afirmando que:

“o plano acerta quando diz que o bairro é referência de planejamento, criando regiões de urbanização prioritária ou estabelecendo a descentralização das atividades urbanas, por outro lado, se equivoca quando insiste em trabalhar unicamente com dados estatísticos e, assim, o fazendo, quantificar e não qualificar a atividade de planejamento ou comete grave erro, na prática, ao negar a descentralização antes abordada”. (Cidade Fragmentada 1996)

Ainda sobre a função social do Plano Diretor, o arquiteto Daniel Pinheiro, 1996 dá o seu parecer fazendo uma crítica ao fato do plano não ter um projeto para Fortaleza, tendo uma forte tendência ao detalhamento, ao disciplinamento técnico, dividindo a cidade em dezenas de zonas.

Uma outra crítica ao Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo se dirige ao fato de desconsiderar o projeto do METROFOR - metrô de superfície que interligará Fortaleza a sua região metropolitana, desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará, como alternativa de transporte coletivo. O plano não prevê a infra-estrutura necessária à implantação do projeto e os impactos no desenvolvimento das demais atividades da cidade. A Prefeitura, por sua vez argumenta que quando o projeto do METROFOR for implantado, fará ajustes na lei.

O Plano Diretor não contempla as questões referentes ao patrimônio histórico, que será regulamentado em uma lei específica. Enquanto a lei não é elaborada, a história de Fortaleza é ameaçada em inúmeras demolições de casarões, prédios, galpões antigos, para

dar lugar a Fortaleza moderna, de prédios com estruturas suntuosas e espigões gigantescos. Uma obra da prefeitura que expressa a racionalidade moderna são as construções de dois mercados públicos em substituição aos mercados antigos que estavam em condições precárias. No caso específico do Mercado Central, Romeu Duarte afirma que a construção do mercado é um desacerto da localização, complicando a margem do riacho Pajeú, demolindo antigos galpões. Considerando que o novo mercado central mudou a sua concepção original, absorvendo valores de shopping center.

A partir das opiniões dadas sobre o plano diretor, ficou claro que um dos seus desafios é ultrapassar a sua marca burocrática e atingir o seu propósito primeiro que é fornecer diretrizes para a gestão do espaço urbano, físico, social e ambientalmente equilibrado. Entendendo Fortaleza como uma cidade que cresce vislumbrada por um ideal de prosperidade, mas que guarda em seu interior várias cidades, tais como: Mudubim, Siqueira, Bom Jardim, Montese, Jangurussu, Aldeota que contam a história real de uma cidade fragmentada.

EXPERIÊNCIAS INOVADORAS

A seleção dos programas, Casa Melhor - programa municipal para reforma e ampliação de casas, o Programa Municipal de Profissionalização e Geração de Emprego e Renda - PROGER e o Centro de Integração de Educação e saúde - CIES foi orientada pela existência de algumas características que asseguram aos mesmos elementos inovadores. Elas podem ser identificadas nos seguintes aspectos fundamentais:

- Por introduzir na sua concepção a articulação entre o poder público municipal e a sociedade civil (ONG's e entidades comunitárias);
- Por potencializar espaços de participação capaz de acionar demandas organizadas e partilhadas coletivamente com bases em diretrizes sociais.
- por serem três campos nevrálgicos (habitação, educação, emprego/renda) que exteriorizam com exemplaridade as dimensões da desigualdade social e, ao mesmo

tempo, constituem pilares fundamentais do processo de desenvolvimento sustentável.

Assim, os dados empíricos possibilitarão orientar a análise dos dois programas de modo a focar elementos sobre a concepção e efetividade dos mesmos, segundo o olhar dos atores envolvidos, desvendando as suas diferentes interfaces.

Mesmo reconhecendo o caráter molecular desses programas, do ponto de vista de sua disseminação frente as necessidades e demandas existentes, eles poderão, ao serem analisados e divulgados, potencializar a sua implementação em contextos sociais similares. Assim, novos caminhos poderão ser abertos no sentido de reduzir os níveis de pobreza ou de desigualdade, ao mesmo tempo que engendra formas de participação social que protagonizem o exercício da de uma "cidadania ativa" (BENEVIDES, 1994).

Programa casa melhor – 8.1.

Histórico - 8.1.1

Diante dos graves problemas habitacionais enfrentados pelo município de Fortaleza a realidade está a exigir, cada vez mais, políticas sociais que considerem o quadro de pobreza e miséria existente e sejam capazes de garantir a melhoria da qualidade de vida e propiciar canais de participação dos setores envolvidos.

O referido programa, implantado em maio de 1994, foi fruto de uma ampla e complexa negociação envolvendo a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) e a ONG Cearah Periferia, GRET Urbano (entidade francesa) e tem como objetivo o desenvolvimento

de uma parceria (governo municipal-ONG's-movimento popular). Para tanto, se propõe a atender uma população com renda mensal entre 1,5 a 3,0 salários-mínimos que, mesmo tendo conseguido a casa própria, necessita realizar reforma ou ampliação.

Discussões realizadas em seminários, congressos e reuniões junto as associações comunitárias, expressavam idéias dispersas sobre a necessidade de criação de um "fundo comunitário" para a moradia popular. As propostas foram amadurecendo, transformando-se num anteprojeto. Em 1993 o GRET assina um convênio de cooperação

8

com a PMF, onde uma das linhas de ação seria a criação de um fundo para melhoria de casas de famílias de baixa renda. O Cearah Periferia é contratado

para a execução social e técnica do referido projeto. Em janeiro de 1995 as primeiras 12 famílias recebem seus créditos.

Desenho do programa ~ 8.1.2

Observa-se, portanto, que a idéia de estruturar um programa desta natureza foi orientada pela necessidade real demonstrada por um tipo de clientela que, dispondo de casa própria, fica a margem dos programas governamentais e sua situação econômica não lhe

permite o acesso aos empréstimos bancários. Desta forma não disporia de condições financeiras para reformá-la e/ou ampliá-la, o que geraria, a curto prazo, um quadro provável de sub-habitação.

“Nem sempre o déficit é de uma nova habitação mas sim de habitabilidade, isto é de melhores condições de saneamento, descongestionamento habitacional, salubridade(...) Trata-se, portanto de assumir a realidade da produção doméstica e da cidade real e buscar recuperar ou investir no melhoramento de áreas já ocupadas. A necessidade de construção de novas moradias, de acordo com esta visão ficaria bem abaixo do probalado déficit”(Chaffun,1996:25).

No sentido de delimitar a abrangência física do programa, em sua fase experimental, foram selecionados 6 (seis) bairros de Fortaleza situados na zona sul-leste, que apresentavam intervenções governamentais anteriores - estadual ou municipal- através de projetos habitacionais (a exemplo do Mutirão Habitacional), considerando-se ao mesmo tempo a proximidade entre os mesmos, de modo a reduzir os custos operacionais.

O programa elegeu, para orientar a sua elaboração e implementação, os seguintes princípios básicos :

- conscientizar as famílias de seus direitos e responsabilidades diante do programa;
- estimular o desenvolvimento de laços de solidariedade entre os membros da comunidade;
- oportunizar um espaço de aprendizagem, de negociação e de tomada de decisão, onde cada parceiro possa compreender as lógicas e a finalidade do outro e, assim procurar a construção de um consenso;
- envolver as associações de moradores no acompanhamento do programa.

Com relação ao engajamento das famílias, o Programa solicita das famílias, as seguintes condições:

- ter uma renda mensal comprovada entre 1,5 e 3.0 salários-mínimos;
- ser trabalhador com carteira assinada;
- ser apresentado, juntamente com um grupo, por uma entidade comunitária legalizada;
- ser dono ou deter a posse da casa a ser reformada ou ampliada;
- ter uma poupança comprovada no valor de 1/3 do orçamento previsto para a obra;
- residir no imóvel;
- respeitar as regras de funcionamento do programa.

O Programa prevê o financiamento de materiais de construção para viabilizar a execução de melhorias e/ ampliações, no valor máximo de R\$ 600,00 (seiscentos reais), sendo que 1/3 provém de poupança familiar, 1/3 de subvenção da Prefeitura e 1/3 do empréstimo que será pago em 12 meses e sem juros.

Quando de sua implementação o programa prevê a realização de reuniões no sentido de divulgar seus objetivos e a sua sistemática de implementação. A partir do interesse das famílias e das associações a equipe social faz o cadastro sócio-econômico e as famílias

selecionadas serão assistidas na elaboração e execução dos projetos. O trabalho de acompanhamento das famílias é de grande importância no sentido verificar, caso a caso, o tipo de reforma e/ou ampliação desejada e a capacidade de desembolso.

Aspectos da administração ~ 8.1.3

A administração do programa supõe a criação de várias instâncias, cuja composição e atribuições são definidas, a seguir:

- Conselho de Administração: formado por um representante da PMF, um do GRET e uma das entidades que mantém vínculos com os moradores a serem beneficiados. Tem por atribuição definir metas, estratégias e mecanismos para operacionalizar o programa, bem como indicar os representantes para integrar a unidade de gerenciamento;
- Unidade de Gerenciamento: constituída por um gerente da PMF e outro do Cearah Periferia. Ela movimenta os recursos financeiros, realiza reuniões informativas para as entidades de moradores, capacita a equipe técnica, faz e analisa cadastros, assina contratos, emite cheques, elabora relatórios sobre o acompanhamento, avaliação e prestação de contas;

- Equipe Técnica: formada por engenheiros, assistentes sociais e estagiários. É responsável pela divulgação do programa e mobilização das famílias, realiza visitas para verificar as condições sócio-econômicas dos interessados, emite parecer técnico sobre a reforma ou ampliação e acompanha as obras.

Para pleitear os recursos do Programa é necessário que a solicitação seja encaminhada através da entidade comunitária (que deve ser legalizada e situada na área de abrangência do mesmo), quando então é feito o cadastramento das famílias. Posteriormente os projetos serão elaborados, com seus respectivos orçamentos. As famílias selecionadas assinarão a Carta de Intenção onde ficam estabelecidas as regras de funcionamento do programa e, assim, serão iniciados os trâmites para viabilizar a liberação dos recursos.

Os Resultados ~ 8.1.4

Apesar do curto espaço de tempo de realização do programa o processo de avaliação tem procurado contemplar os aspectos de natureza qualitativa e quantitativa.

Trata-se de uma experiência inovadora por envolver diferentes atores sociais - governo municipal, a ONG Cearah Periferia, as entidades e as famílias - e que, portanto, apresentam diferentes lógicas de ação. O processo de discussão apresenta uma temporalidade variável a depender do nível de maior ou menor conflitividade entre os vári-

os atores envolvidos. A diversidade de atores em interação gera um rico espaço de aprendizados fazendo com que a convivência e a tolerância entre as partes constituam requisitos fundamentais para a construção de um consenso necessário à execução do programa.

Os depoimentos de duas famílias beneficiadas, destacam alguns aspectos que expressam o grau de satisfação das mesmas, diante da participação no Programa:

“Tive um bom projeto, sempre tive um sonho de fazer um galpão para poder gerar renda no fundo do quintal. Com o programa eu fiz. Penso em colocar uma escolinha, vai me ajudar(...) Na comunidade, todos também tinham anseio de fazer alguma coisa, rebocar, fazer o muro, ampliar etc. Para a Associação ha um reconhecimento, pois um trabalho que beneficia os moradores dá credibilidade para a associação, não para si próprio.

A Edilene, tem um filho que demorou a andar, porque ela não podia colocar o nené no chão. Ela pediu o piso, aí o Programa melhorou muito a casa dela”.

(Railda- Presidente da SHHP do Jardim União II)

“O impacto do programa foi positivo, porque só assim, os associados puderam fazer alguma melhora em suas casas. Não penso só em mim porque moro na área verde, fiquei de fora. Sabe sou uma líder, e a líder não pode pensar só nela”. (Maria das Neves- Presidente da Associação dos Moradores do Riacho Doce).

Apesar dos logros positivos, convém identificar alguns impasses apontado por algumas famílias integrantes do Programa:

- compra individual do material de construção, inviabilizando, assim, o possível barateamento do mesmo;
- dificuldades para realizar o pagamento do pedreiro, pois o financiamento previsto cobre somente os gastos com o material de construção;
- dificuldades na contratação de pedreiro (quando é o caso), por desconhecer, muitas vezes, a sua qualificação profissional, gerando em alguns casos problemas na qualidade do acabamento da obra e no cálculo do preço da remuneração.

Estas e outras questões (detectadas por ocasião das entrevistas) desnudam impasses que dizem respeito ao próprio acompanhamento técnico por parte do Cearah Periferia, bem como a atuação das entidades comunitárias envolvidas. Um trabalho desta natureza pressupõe um acompanhamento bastante sistemático, sobretudo daquelas famílias que não dispõem, dentre seus membros, de profissionais familiarizados com os procedimentos da construção civil. Neste sentido informações mais precisas e detalhadas, e um acompanhamento mais efetivo é fundamental.

Entretanto, estas e outras dificuldades poderão ser contornadas a partir de uma participação mais atuante das en-

tidades comunitárias, abrindo espaços para uma prática mais coletiva das famílias envolvidas, socializando as dificuldades e apropriando-se dos aspectos positivos. O papel mediador de tais entidades, certamente, poderia reduzir problemas desta e de outra natureza à medida que os avanços e os novos aprendizados realizados encontrem um canal de expressão e discussão.

As dificuldades identificadas, com relação a baixa qualificação de alguns pedreiros poderia ser solucionada, mediante a realização de projetos paralelos envolvendo outras instituições governamentais e não governamentais (SINE, CUT, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Universidades etc). Assim, as entidades comunitárias apresentariam, para a equipe técnica, uma listagem dos pedreiros existentes nas áreas do Programa. Mediante uma sondagem seriam verificados, dentre tais profissionais aqueles com interesse em qualificar-se. E, num segundo momento, poderia ser criado um banco de informações sobre profissionais-pedreiros com uma tabela de preços mínimos para as tarefas mais frequentes e, quando necessário, as famílias disporiam de informações com relação a qualidade e preço do trabalho pretendido.

Esta questão, que tem uma expressão mais técnica, pode abrir um espaço coletivo para tratar destes e de outros impasses de caráter organizativo que, certamente, emergirão e, cujo encaminhamento a ser dado poderá gerar avanços ou dificuldades para a implementação do Programa.

Considerando a natureza experimental do mesmo, é importante que sua dinâmica seja marcada por um elevado nível de capilaridade favorecendo a emergência da crítica e o conseqüente rebalçamento de suas ações e estratégias, credenciando-o face a expansão física de suas metas mas, sobretudo, como uma prática bem sucedida.

O quadro, a seguir apresentado, fornece uma gama de informações sobre os resultados do Programa, até dezembro de 1996, em relação as 26 áreas de atuação. Tais informações podem ser sintetizadas, através dos seguintes indicadores:

- 2.310 famílias cadastradas, integradas em 113 entidades comunitárias;
- 1.506 cadastros analisados;
- 415 projetos em elaboração;
- 1.041 projetos técnicos aprovados;
- 909 famílias beneficiadas;

- 828 famílias estão em dia com o reembolso do financiamento.

Apesar do reduzido tempo de criação do programa os resultados apresentados mostram que existe um interesse crescente da população em participar do referido programa, exemplificado nos 415 projetos familiares em fase de elaboração. As características do programa que pressupõem uma sistemática de acompanhando coletiva e individual, e as limitações de recursos financeiros constituem obstáculos à expansão do mesmo em relação às necessidades e a demanda efetiva por parte das famílias. Os beneficiados representam 39,17% em relação aos cadastros realizados. Tal resultado está relacionado às limitações anteriormente referidas e também ao rigor com relação a capacidade de reembolso das famílias. Esta preocupação apresenta desdobramentos positivos quando se constata que 91% das famílias beneficiadas estão com os reembolsos em dia. Este indicador é positivo por demonstrar o caráter educativo do programa, fazendo com que os beneficiários assumam suas responsabilidades e, ao mesmo tempo, possibilitem a reposição nominal do fundo.

Centro Integrado de Educação e Saúde – CIES ~ 8.2

Os CIES foram pensados e elaborados na gestão do prefeito Juraci Magalhães, tendo continuidade na gestão de Antônio Cambraia. Os CIES são um modelo de escola que tem por princípios gerais, os seguintes objetivos:

- oferecer um ensino de boa qualidade, tendo como base um programa preventivo de saúde;
- despertar na comunidade a consciência do valor da saúde, no processo de aprendizagem das crianças e dos adolescentes;
- promover a integração da educação e da saúde, visando tornar a comunidade mais consciente e mais res-

ponsável em relação a sua participação na vida comunitária.

A proposta é inovadora na medida em que procura oferecer para as comunidades carentes uma escola que não se limite a uma formação profissional restrita, mas que busque sobretudo atingir a finalidade política da educação. Daí os seus objetivos específicos serem:

- a capacitação para o exercício da cidadania real;
- a contribuição para ampliar a credibilidade da escola pública;

8

- a valorização integral do magistério;
- a visão da educação como processo de desenvolvimento integral do homem;
- a definição do ensino como instrumento transformador da realidade e como prática de libertação do homem.

Foram construídos, no total, 23 CIES em vários bairros, tais como: Barra do Ceará, Pirambu, Jockey Club, Parque Dois Irmãos, São Cristóvão II, entre outros. A localização foi definida segundo a necessidade do local, sendo prioritárias as áreas de maior concentração populacional e de maior demanda por escolas.

Cada CIES atende cerca de 800 crianças. No seu quadro de funcionários

estava prevista um corpo de 15 professores, além de profissionais nas áreas de pediatria, clínica geral, ginecologia e odontologia, entre outras, tendo a capacidade de atender cerca de 1.000 alunos.

Os CIES foram bem aceitos nas comunidades e, apesar das dificuldades de operacionalização, obtiveram significativo êxito, no sentido de apresentar uma proposta de ensino integrada a saúde, voltada para o desenvolvimento comunitário.

Segundo Maria Helena Silva, uma das responsáveis pela elaboração do projeto, houve uma descaracterização da proposta ao longo dos anos, o que levou a perda da identidade dos CIES.

“Na prática, acabaram-se transformando-se em um Posto de Saúde ao lado de uma escola, sendo até mesmo construído um muro separando as partes, em alguns CIES. Em muitos deles, o posto de saúde está fechado por falta de profissionais que assumam a proposta, que queiram trabalhar”.

Conforme colocou Urânia - supervisora do Núcleo de Assistência ao Educando: não existe também, na Secretaria de Educação uma equipe para acompanhamento, avaliação, orientação e treinamento de profissionais dos CIES. São tratados como uma escola

comum, não havendo para os técnicos nenhuma diferença entre os CIES e as demais escolas.

Na visão de Gilda Alencar, diretora do CIES professor Francisco Edimilson Pinheiro localizado no Conjunto Ceará.

“o problema maior dos foi a criação do cargo de coordenação de saúde, cargo este entregue as associações de bairros. A partir daí houve uma separação do posto de saúde da escola. As associações foram jogadas lá sem nenhuma instituição, sem nenhum treinamento, sem compreender a filosofia dos CIES. Passaram a atender a população discriminando os alunos das escolas”.

Por outro lado, é ressaltado o sucesso das escolas, o empenho dos diretores em oferecer uma escola de boa qualidade.

Ao que parece, da proposta inicial ficou a preocupação com a qualidade de ensino, o compromisso com a educação, com o empenho dos diretores no

sentido de motivar as crianças e criarem condições para se desenvolverem.

As pessoas envolvidas que realmente compreendem a proposta dos CIES, têm o desejo de que a proposta inicial seja retomada, e que os CIES sejam realmente centros integrados; o que comprovadamente se reflete na vida escolar das crianças.

Programa de Geração Emprego e Renda – PROGER - 8.3

8

O PROGER surgiu na administração de Antônio Cambraia, e nas palavras de Edite de Castro, coordenadora do programa, durante essa gestão, “foi um absoluto sucesso”.

Esse programa foi uma resposta da administração pública aos problemas de Fortaleza, entre os quais, como já se falou, um contingente populacional de imigrantes rurais, despreparados para o trabalho na cidade. Buscou-se como objetivo específico, a formação profissional dessas pessoas, dando-lhes condições, assim, de inserção no mercado de trabalho, melhorando as suas condições de vida. Apesar de não ter dados sistematizados, a coordenadora acredita que a grande maioria dos beneficiados pelo programa conseguiu emprego, ou estrutura para trabalhar como autônomo e mesmo abrir micro-empresas.

A experiência bem sucedida que deu origem a Fundação PROFITEC, gerenciadora do programa, e com a sua fundação são ampliadas as possibilidades do programa e a garantia de uma maior autonomia.

Em sua estrutura, o PROGER se subdivide vários programas específicos, que são:

- PROFIS : voltado para profissionalizar a mão-de-obra;
- ROFIT: dá apoio gerencial e financeiro ao trabalhador autônomo;
- PROCED: através das unidades móveis (ônibus), leva cursos as comunidades, visando contribuir para a economia doméstica;
- COOPERAR: dá apoio a criação de cooperativas e associações de produtores;
- PROMIC: apoia a criação e desenvolvimento de micro-empresas;
- LICEUS DE ARTES E OFÍCIOS: treina mão-de-obra qualificada.

A escolha dos cursos oferecidos é definida a partir da demanda do mercado. Através de um convênio com o SINE/CE foram obtidas informações importantes que subsidiam as ações do programa.

São cursos das mais diversas áreas, com diferentes níveis de exigência para a sua realização. Os critérios de seleção dos alunos são os pré-requisitos dos cursos em gestão.

- PROGER se destaca por ser um programa de geração de emprego e renda desenvolvido pelo Estado, em nível do município, numa ação da prefeitura, que ultrapassa os limites convencionais da ação pública: saúde, educação, habitação, etc, criando condições concretas para um grande número de pessoas se integrarem no setor produtivo. Os cursos oferecidos não se restringem a ocupações menos qualificadas de formação profissional, mas buscam oferecer oportunidade a um amplo segmento populacional com diferentes níveis de conhecimento. Assim, o programa oferece cursos de cabeleireiro, corte e costura, panificação, como também cursos de informática, eletrônica etc.

O PROFIS se volta especificamente para a capacitação de pessoas desempregadas, subempregadas ou de baixa qualificação, com vontade e potencial de aperfeiçoamento. Oferece cursos relacionados de acordo com a demanda do mercado. De 1993 a 1996 foram beneficiadas 5.650 pessoas, as quais o SINE/CE e a Secretaria de Trabalho e ação social STAS tentam colocar no mercado de trabalho, através de uma ação contínua.

Já os LICEUS DE ARTE E OFÍCIOS se destinam a preparar mão-de-obra qualificada, para a atuação de técnicos, tais como construção civil, eletrônica, refrigeração e manutenção de motores

8

elétricos. As “fábricas escolas” ensinam conhecimento tecnológicos industriais referentes a processos produtivos, capacitando os integrantes para o emprego em indústrias ou para o trabalho como autônomo, ou mesmo a implantação de micro-empresas. Nos Liceus, os cursos duram em média 240 horas, tendo capacitado de 1994 a 1996, 1.002 pessoas.

O PROCED, por sua vez, se volta mais para as mulheres donas-de-casa, que não têm condições de se deslocarem para a realização do curso. São priorizados os residentes em conjuntos habitacionais construídos em regime de mutirão, pela prefeitura.

Os cursos são ofertados em três ônibus - unidades móveis de corte e costura, arte culinária e higiene e beleza. O SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, ministra os cursos, com duração de um mês, com aulas diárias. Iniciou-se em 1995, treinando 499 pessoas e em 1996 1.661.

O PROFIT destinado ao trabalhador autônomo de baixa renda, objetiva proporcionar-lhe condições de adquirir, via financiamento, equipamentos, acessórios e ferramenta de trabalho para o exercício de sua atividade profissional, bem como prestar assistência gerencial. O Banco do Nordeste S.A é o agente financiador, através do Fundo Constitucional de Financiamento do nordeste (FNE). O PROFIT iniciou-se em 1994, financiando 450 trabalhadores autônomos. Em 1995, 340 beneficiados e em 1996, 1.137.

O COOPERAR tem como objetivo básico motivar e apoiar a organização, implantação e capacitação de cooperativas e associações de produção, tendo como público-meta, famílias de baixa renda de Fortaleza, beneficiando inicialmente os segmentos dessa faixa populacional, já em processo de organização.

O programa envolve assistência técnica e financeira para a organização e estruturação das cooperativas e associações, profissionalização e capacitação dos quadros social e diretivos e para a

implantação de projetos de investimentos e produção. Tem apoio institucional da Secretaria do Trabalho e Ação Social do Município (STAS), Instituto de Planejamento do Município (IPLAM) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

O COOPERAR teve início em 1994, beneficiando 166 pessoas; em 1995, 410 pessoas. Em 1996 foram geradas 24 cooperativas, resultando em 252 empregos. Essas cooperativas tendem, por sua vez, a se transformarem em microempresas, e para tal, contam com o apoio do PROMIC. Esse programa objetiva proporcionar treinamento gerencial, possibilitar apoio creditício, prestar assistência gerencial a potenciais empreendedores, de modo a propiciar-lhes meios de instalar seus próprios negócios. Podem ser assistidas pelo programa pessoas com primeiro grau completo, universitários, recém formados, ou microempresários industriais e artesanais, assim como as cooperativas e associações produtivas que se disponham a ampliar a oferta de emprego e ou nível de produtividade de seus negócios. O treinamento e assistência gerencial são prestados pelas equipes técnicas do CETREDE -UFC, contando com a assessoria metodológica do SINE/CE e da sociedade Alemã de cooperação Técnica - GTZ. É um programa que tem grande procura e que forma grupo periodicamente (20 em 20 dias). Na última palestra realizada para formar uma turma (maio/97), a expectativa de 80 pessoas, foi surpreendida pela presença de mais de 300 pessoas interessadas.

O programa teve início em 1994 quando apoiou a criação de 40 microempresas; em 1995 foram criadas 15 e, em 1996, 30 microempresas.

Uma das grandes preocupações da coordenação do programa é com a qualidade dos cursos oferecidos; todos são ministrados por profissionais capacitados, o que garante o êxito do programa. Para tanto, a prefeitura tem contado com a dedicação de uma equipe técnica que envolve 30 pessoas, e com a elaboração fundamental de diversos

parceiros públicos e da iniciativa privada, que são:

- CETREDE;
- Universidade Federal do Ceará - UFC;
- Escola Técnica Federal do Ceará;
- Escola Profissionalizante Padre João Piamarta;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - CENAC;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI;
- Parque Regional de Manutenção do Exército - 10;
- Moinho M. Dias Branco
- Sistema Nacional de Emprego - SINE/CE
- Banco do Nordeste - BN;
- Petróleo do Brasil S/A - PETROBRAS;

- Cia de Transporte coletivo - CTC
- Lions Clube de Fortaleza;
- Federação das Indústrias do Estado do Ceará - FIEC;
- Sociedade Alemã Cooperação Técnica - GTZ
- Yamacon Nordeste S/A
- Singer do Brasil.

Assim, o PROGER é o exemplo da possibilidade de desenvolver ações voltadas para as necessidades da população, através de parcerias, envolvendo a participação de diferentes segmentos empenhados em oferecer às comunidades carentes, oportunidades de formação profissional, de acesso a crédito, de apoio gerencial.

A gestão do prefeito Antônio Cambraia pode ser pensada como signatária do empreendimento, na medida em que o volume de obras, que é característico da administração anterior, continua como uma espécie de referência política a ser seguida. Observa-se também a tentativa de inclusão de políticas sociais capazes de absorver parte do contingente populacional caracterizado por uma situação de carência social.

Não se pode dizer, no entanto, que a administração tem suas bases marcadas pelo espaço da participação social baseada no desempenho dos conselhos dinamizados por uma interação com a sociedade civil. A existência de canais institucionalizados de participação não é, por si só, suficiente para gerar intercâmbio efetivo entre diferentes esferas da sociedade.

O papel da gestão municipal no sentido de atenuar as desigualdades sociais é complexo. De um lado, o poder municipal é frágil, senão insuficiente para reverter a situação de desemprego e carência de necessidades sociais.

Incursoes diferenciadas na área de saúde, educação e emprego revelam

tentativas pontuais de elevar qualitativa e quantitativamente o nível de atendimento de serviços. Observa-se no entanto, a falta de propostas a longo prazo, capazes de superar as contingências de uma gestão independente de seus dirigentes. Assim, programas específicos localizados em diferentes espaços da cidade correm o risco de extinguirem-se tão logo acabem os incentivos oriundos da gestão a que estão vinculados.

Aqui valeria a pena abstrair a análise para pensar nos efeitos da descentralização sobre o funcionamento eficiente de políticas públicas. A associação naturalizada que se produziu positivamente entre as variáveis descentralização e participação pode ser motivo de questionamento tendo em vista a vigência de diferentes culturas políticas, terreno sob o qual se projetam as inovações efetivadas no âmbito da constituição (AVRITZER, 1995).

As condições locais de efetivação da descentralização são portanto, fundamentais para que se analise os efeitos complexos das atribuições de competência sobre a eficácia das políticas públicas. Isso porque,

“Uma eventual redução do clientelismo, ou a construção de formas efetivas de prestação de serviços sociais - não decorre - ou não é um subproduto necessário - da transferência de atribuições para níveis descentralizados de oferta e gestão de bens públicos”. (ARRETCHE, 1996)

Essa reflexão, de teor provocativo, aponta um alerta para se pensar as diferentes gestões municipais que vêm se efetivando recentemente no Brasil. Estas, não estão necessariamente ancoradas na trilogia participação, descentralização e democracia.

De todo modo, é importante lembrar, que a abertura de espaços de participação, mesmo acontecendo no plano mais formal que real, permite a emergência de experiências inovadoras,

apesar de seu caráter restrito. É o caso da criação de conselhos, os quais dependendo do nível de mobilização e organização de seus participantes podem ter papel efetivo na democratização de decisões.

Os desafios colocados para municípios com características de metrópole são de grande magnitude, principalmente no que se refere ao enfrentamento da questão social. Alguns pontos nesse sentido merecem ser mencionados:

- 1 - A intensa defasagem entre oferta e demanda de políticas públicas
- 2 - A persistência de formas assistencialistas e clientelistas no gerenciamento de programas sociais
- 3 - Conflitos entre esferas estaduais e municipais cuja conseqüência é a não conjugação de esforços no gerenciamento de políticas públicas.

A defasagem entre oferta e demanda de políticas públicas aparece nas esferas da educação, saúde e moradia. Mesmo observando a presença de programas variados ou políticas inovadoras, cujos objetivos são o de melhorar a qualidade de vida da população, papel das instituições governamentais, estão aquém das necessidades. Sobretudo nas classes populares, com altos índices de pobreza e desemprego, as propostas de intervenção assumem caráter muitas vezes emergencial. Em Fortaleza, destaca-se a forte presença de ONGs que têm oferecido importante suporte na efetivação de políticas inovadoras que acenam com incentivos a participação de organizações comunitárias.

A permanência de formas assistencialistas ou clientelistas no âmbito dos programas remetem a sobrevivência e reprodução de formas arcaicas no trato da questão social. É o caso dos “currais eleitorais” ou áreas urbanas beneficiadas por programas associados a hegemonia de representantes políticos. Mesmo que essas expressões tendam, ao longo do tempo, a se tornarem peças anacrônicas, as formas participativas previstas nos diferentes conselhos ainda não se impuseram de modo suficiente a impedir a presença de relações clientelistas.

Os conflitos entre as esferas municipais e estaduais impedem a convergência de esforços no estabelecimento de competências e capacidade de planejamento a longo prazo. Entrevistas com secretários municipais revelaram alguns impasses na atribuição de competências, que envolviam saneamento, educação e outras políticas de cunho emergencial como é o caso de “recuperação de meninos de rua”. São contradições que revelam as dificuldades de

desvincular descentralização e interesses políticos. Nesse item destaca-se a importância de Estado Nacional no sentido da definição de regras gerais e orçamento, deixando para os governos municipais e conselho de moradores as decisões quanto às prioridades (BYRON, 1997).

As políticas municipais vêm gradativamente mostrando sinais de vitalidade que aparecem no enfrentamento da questão social envolvendo projetos como emprego e renda, gerando a possibilidade de romper com o círculo vicioso da pobreza. O PROGER, como já foi mencionado criou condições concretas de integração da mão-de-obra no setor produtivo através de cursos de especialização. Questiona-se, no entanto, até onde a profissionalização de setores populares deve substituir a educação em sua forma convencional. A profissionalização precoce pode levar a reprodução de lugares sociais pré-definidos presentes na ideologia de que “os pobres devem aprender profissões típicas de sua condição social”. Esse é o problema que se coloca para políticas públicas recentes que pensam a cidadania para além das formas emergenciais de intervenção.

Gradativamente percebe-se que se forma uma cultura política, baseada em direitos sociais, que coloca a gestão municipal em uma dinâmica mais forte. Persistem, no entanto, contradições e dificuldades de gerir as desigualdades sociais sob a ótica das formulações previstas na Constituição.

Coloca-se como relevante, uma dinamização da sociedade civil capaz de reativar espaços institucionais de participação, tendo em vista a elaboração de uma perspectiva global de planejamento, capaz de colocar as políticas públicas para além de uma esfera particular de gestão, dotada de princípios capazes de superar os conflitos oriundos das diferentes esferas de poder.

Por outro lado, a existência de parcerias com ONGs e entidades empresariais constitui uma forma de articulação capaz de dinamizar setores anteriormente imobilizados a espera de recur-

9

9
sos públicos. É o caso das intervenções ligadas a habitação, que podem ser consideradas como expressões inovadoras em sua capacidade de organizar e mobilizar a população para além da necessidade imediata da moradia.

A marca da administração municipal analisada é a do empreendimento, caracterizando-se pelos seguintes aspectos:

- 1 - Ênfase na visibilidade das ações;
- 2 - Tendência de centralização das decisões de modo a garantir ações em tempo hábil;
- 3 - Operacionalidade dos programas acima das discussões.

A perspectiva de modelo de gestão empreendedora coloca em cena o tema da despolitização ou “retirada de cena” da arte da política como “arte de mobilizar esforços em torno de valores e forjar consensos, construindo coalizões entre os interesses”. (PANELIANCO, 1996. p.52).

A idéia da política em ato, materializada em obras, consiste na transformação de dilemas de gestão da esfera pública

em problemas técnico-administrativos. Trata-se de uma prática firmada na sociedade pós-industrial, indutora do mito construtivista que valoriza a eficácia de peritos.

Algumas especificidades da história política e econômica local podem explicar a vigência de temas pautados pela supremacia de empreendimentos. Em primeiro lugar a existência de disparidades sociais que convocam a necessidade de soluções rápidas para além de discussões longas sobre a escolha de prioridades. A idéia do povo “cansado da política” supõe a economia de palavras ou discussões sobre escolhas em esferas mais amplas da sociedade. A linguagem que se corporifica em obras parece cessar a possibilidade de argumento, na medida em que a visibilidade torna-se espécie de fato consumado: prova irrefutável de competência.

Mudanças sócio-políticas estão em curso. As alterações efetuadas pela constituição, as experiências de gestões municipais bem sucedidas no país e a capacidade associativa da sociedade civil são fortes ingredientes na dinamização dos poderes locais.

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CEARÁ -94. Fortaleza: IPLANCE, 1995.
- ANUÁRIO RAIZ 1992: Brasil. Brasília: MTb, STES, CGETIP. 1996.319p.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, n.28, 1995.
- ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência Nas Políticas Públicas ? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, n.3 1996.
- BARREIRA, Irllys. A F. *O Reverso das Vitrines: Conflitos Urbanos e Cultura Política em Construção*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed, 1992.
- _____. Ideologia e Gênero na Política: Estratégias de Identificação em Torno de uma Experiências. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, IUPERJ, v.36, n.3, 1993.
- BATISTA, Paulo C. de Souza & Paiva, F. Fernando A., Casa Melhor - Programa municipal para reforma e ampliação de casas. In: BONDUKI, Nabil. *HABITAT-As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- BENEVIDES, Maria Vitoria de Mesquita. Cidadania e democracia. IN *Lua Nova*, São Paulo, Centro de Cultura Contemporânea, 23.
- BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: _____. *Gestão contemporânea - cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- _____. Descentralización. Una cuestión de método. In: *Revista mexicana de Sociología*, México, UNAM, v.4, out/dic. 1984.
- BRAGA, Elza M F. *Os Labirintos da Habitação Popular*. Conjuntura, Programas e Atores. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.
- _____, BARREIRA, Irllys A F. (Orgs.). *A Política da Escassez: Lutas Urbanas e Programas Sociais Governamentais*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha/ Stylus Comunicação, 1991.
- BRASIL. Ministério do trabalho (Mtb). Lei nº 4923/65. 1991-1997. Relatórios de indicadores de emprego com base no cadastro geral de desempregados, Brasília, 1991-1997.
- BYRSON, Roberts R. A Dimensão Social da Cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, n.33, 1997.
- CADASTRO COMERCIAL DO CEARÁ 1985. Fortaleza, SIC, 1985.
- CADASTRO INDUSTRIAL DO CEARÁ 1992. Fortaleza, SIC/SEBRAE, 1992.
- CALVINO, Ítalo. *As Cidades Invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991
- CARDOSO, Ruth. A Trajetória dos Movimentos Sociais. In: DAGNINO, E (Org.). *Anos 90 Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CARMO, Roberto Luiz do. *O Conceito de Qualidade de Vida: Uma Primeira Abordagem*. São Paulo: IFCH/ UNICAMP, 1993.
- CARVALHO, Sandra M G. *A Escola da Vida nas Lutas do Bairro*. Fortaleza: [s.n], 1995. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em educação da UFC).

- CASTELLS, Manoel e BORJA, Jordi. *As Cidades como Atores Políticos - Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 1996.
- CEARÁ, Governo/PMF/GTZ. *Prorrenda: Um Programa de Combate a Pobreza e Fortalecimento das Organizações Comunitárias*. Fortaleza, [data?].
- _____. Governador 1995 -1998 (Tasso Jereissati). *Mensagem a Assembléia Legislativa - 1997*. Fortaleza: IPLANCE, 1997.
- CEARÁ MULHER. Fortaleza. IPLANCE, v.1, n.1, 1996.
- CEARÁ. Secretaria da Indústria e Comércio. *Industrialização no Estado do Ceará - 1991-1996*. Fortaleza, 1996.
- CEARAH PERIFERIA. *Apresentação sumária dos programas casa melhor, PAAC e PAAC-Interior*, [S.1,s.n, data?] (Mimeo).
- _____. Avaliação continuada e dinâmica dos programas casa melhor e PAAC. Fortaleza, [S.1,s.n, data?] (Mimeo).
- CHAFFUN, Nelson. Dinâmica local e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (Org). *Habitat- As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- COMDICA. Relatório de Atividades 1993/95. (mimeo).
- DUTREIL, Magali. *Como as famílias "se viram" para a realização da obra: a fase de construção no programa casa melhor*. Fortaleza, 1996 (Mimeo).
- FALCÃO, Marlio Fábio Pelúcio. *Fortaleza em Preto e Branco*. Fortaleza. IPLANCE, 1996.
- FBFF. Relação da Entidades Filiadas. Fortaleza, [data?]. (Mimeo).
- FECECE. *Jornal Comunidade e Ação*. Fortaleza, n.4, ano 1, out//dez, 1996.
- FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local, In: _____. *Gestão contemporânea: cidades estratégias e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- FONTES, Augusto S. Estrutura Organizacional de Associações Políticas Voluntárias. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, n..32, 1996.
- GICGUEL, Marcel, *Cooperação técnica franco-brasileira - pre-avaliação do programa casa melhor*.1995 (Mimeo).
- GONÇALVES, Robson R, O Déficit Habitacional nas Regiões Metropolitanas: 1981-2000. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v.28, p.103-114, jul.1997.
- GRUPO de ajuda social. *Cidades divididas contra si mesmas: o caso de Fortaleza*. (Relatório da Missão Piloto sobre Reforma Sócio Econômica do Banco Interamericano de Desenvolvimento).
- IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares*. 1995-1996. Rio de Janeiro,1997.
- IPLANCE. *Balanço e Perspectiva de Descentralização no Brasil*. O Caso do Ceará: Análise das Finanças Públicas. (No prelo).
- _____. *Evolução do PIB do Ceará em 1994: Análises dos Resultados e Aspectos Metodológicos*. Fortaleza, 1995.
- _____. *A Economia Cearense: Restrições e Potencialidades*. Fortaleza, 1992.

- _____. *Índice de Desenvolvimento Municipal -IDM*. Fortaleza, IPLAN-CE, 1997. (No prelo).
- _____. *Ranking dos Municípios 1996*. Fortaleza, 1997.
- JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE Jornal. Levantamento de Artigos do Período de 1992-1996.
- JORNAL O POVO Jornal - Levantamento de Artigos do Período 1992-1996.
- TRIBUNA DO CEARÁ Jornal. Levantamento de Artigos do Período de 1992-1996.
- LEMENHE, Maria Auxiliadora. *As Razões de uma Cidade: Fortaleza em Questão*. Fortaleza: Stylus Comunicações, 1991.
- LEMONS, José de Jesus S. (Coord). *Níveis de Qualidade de Vida dos Municípios Brasileiros: Fundamentos para o Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do País*. São Luis: Universidade Estadual do Maranhão/UEMA - Departamento de Teoria Econômica, 1996. (Relatório de pesquisa).
- NEDER, Carlos A P. Os Conselhos de Saúde. In: *Cadernos Abong* n.15, jul. 1996.
- NUCEPEC. *Infância e Adolescência em Discussão*. Fortaleza: UFC/CBIA, 1994.
- OCUPAÇÃO E DESEMPREGO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, Fortaleza, SINE/CE, 1995-1996.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia Para uma Re (li) gião*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1997
- OLIVEIRA, Mônica Cordeiro Ximenes de. *O Novo Plano Diretor de Desenvolvimento de Fortaleza: As Forças Sociais que Interagiram na sua Elaboração*. Monografia. Fortaleza: UNIFOR, 1996.
- PIRES, José Bessa Inácio. *A Mulher no Mercado de Trabalho*, Perfil Sócio-Econômico. Fortaleza: SINE/CE. 1995.
- PMF/GRET. *Do "Mutirão 50" ao "Residencial Nova Alvorada"*, Fortaleza, [data?].
- PNUD/ONU. *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997*. Lisboa: Trinova Editora, 1997.
- RELATÓRIO ANUAL - 1996. Fortaleza: TELECEARÁ, 1997.
- SAMPAIO, Dorian. *Anuário do Ceará 1992/93*. Fortaleza: Anuário do Ceará Publicações Ltda, [data?].
- SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- _____. *Metamorfose do Espaço Habitado*. 4. ed. São Paulo, HUCITEC, 1996.
- SILVA, José Borzachiello da. *Os Incomodados não se Retiram*. Fortaleza: Multi-graf, 1992
- DA SILVA, Paulo. R. G. & D'ARC, Hélène R Participação social: instrumento de gestão? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.30, n.2, mar/abr 1996.
- SINE/CE. *Revisão da Pesquisa Desemprego: Subemprego no Município de Fortaleza*. Fortaleza, 1985.
- _____. *Relatório da Pesquisa Mensal de Ocupação e Desemprego no Município de Fortaleza*. Fortaleza, SINE/Ce, 1997.

10

SOUZA, Celina M. Política urbana e participação popular. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.23, n.4, ago/out, 1989.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. In: *Cadernos Abong*, Rio de Janeiro, n.5, jul. 1996.

TELLES, Vera da S. Sociedade Civil e Construção dos Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90 sociedade e política no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1994.

VAZ, José Carlos. Indicadores de Qualidade de Vida. In: _____ 50 Dicas - Idéias para a Ação Municipal. *Revista Pólis*, São Paulo, n.24, 1996.

