

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Políticas públicas de desenvolvimento como ferramentas de promoção da cidadania. O caso do cariri cearense.**

Ives Romero Tavares do Nascimento y Suely Salgueiro Chacon.

Cita:

Ives Romero Tavares do Nascimento y Suely Salgueiro Chacon (2009). *Políticas públicas de desenvolvimento como ferramentas de promoção da cidadania. O caso do cariri cearense. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/514>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Políticas públicas de desenvolvimento como ferramentas de promoção da cidadania**

## **O caso do cariri cearense**

***Ives Romero Tavares do Nascimento***

*Universidade Federal do Ceará – UFC/Campus Cariri (Brasil)*

*ivestavares@gmail.com*

***Suely Salgueiro Chacon***

*Universidade Federal do Ceará – UFC/Campus Cariri (Brasil)*

*suelychacon@ufc.br*

### **Resumo**

O objetivo do presente trabalho é analisar políticas públicas implementadas no âmbito da região do Cariri cearense, Nordeste do Brasil, durante os anos de 2003 a 2008, que buscavam promover a cidadania e o desenvolvimento da população dessa região. As crises sociais ocasionadas pelas falhas dos Estados neoliberais alcançaram um patamar crítico nos anos 90 do século passado, levando à necessidade de adoção de políticas públicas focadas no desenvolvimento local, o que proporcionou um retorno às funções básicas de qualquer governo: a inclusão social, educação, saúde e cidadania, dentre outras. O Brasil atravessa atualmente um período em que muitas políticas voltadas à sociedade atingem suas finalidades, em especial na região do Cariri cearense, localizado no Sul do estado do Ceará, com uma população notadamente carente. Para obtenção dos dados aqui

analisados a metodologia adotada uniu a pesquisa de dados secundários, por meio da análise das políticas aplicadas na região e dos dados sócio-econômicos no período referido. Os resultados da pesquisa demonstram que as políticas públicas avançaram de forma positiva no período analisado e na região pesquisada. Contudo, o processo de desenvolvimento ainda requer ações contínuas do poder público, com maior ênfase para a promoção da inclusão e do acesso à informação, o que aumenta o grau de cidadania e minimize as desigualdades regionais.

**Palavras-chave:** cidadania, políticas públicas, desenvolvimento regional, inclusão.

## 1. Estado e desenvolvimento

Conforme o interesse em jogo, o conceito de desenvolvimento pode ganhar diferentes significados: crescimento em termos quantitativos, aumento da qualidade de vida de uma população, o incremento industrial, sustentabilidade, ou mesmo a reunião de todos esses conceitos em um só. Contudo, sua aplicação nem sempre foi perceptível quando se dissecava a trajetória humana durante sua formação.

O homem, ao unir-se com seu semelhante na constituição de uma sociedade, procurou, entre outras coisas, aumentar sua expectativa de vida através da reunião de esforços e idéias. Nascia, então, a necessidade da organização das atividades sob a égide de uma entidade que fosse ao mesmo tempo o reflexo dos desejos dos indivíduos e a imposição das regras estabelecidas para a consecução do bem comum: o Estado.

Com a análise histórica dos povos ocidentais onde esse conceito era mais difundido, percebemos que o Estado foi comandado, por exemplo, por uma classe que se dizia detentora da vontade divina, como os egípcios; por uma elite “nobre”, como se observa na Idade Média (e além dela) com a consolidação da monarquia em diversas nações européias; e por imperadores, ditadores e mais recentemente por presidentes e primeiros-ministros.

Os objetivos do Estado foram amplamente discutidos durante os últimos séculos, discussões essas impulsionadas pelas diversas formas de governo que muitas nações adotaram.

O Brasil, especificamente, atravessou períodos diferentes e bastante peculiares nos 509 anos desde o descobrimento: foi colônia portuguesa, observou a ascensão e declínio da monarquia e viu a república se instalar como forma de governo até a atualidade.

O desenvolvimento brasileiro começa já em 1808, quando a Coroa lusitana, fugindo de tropas napoleônicas, se instala na então colônia. Nessa época, segundo Laurentino Gomes (2007), “a colônia precisava de estradas, escolas, tribunais, fábricas, bancos, moeda, comércio, imprensa, biblioteca, hospitais, comunicações eficientes”. Assim que desembarca em terras nacionais, D. João organiza seu gabinete e, dois anos mais tarde, a primeira indústria de ferro inicia seus trabalhos, além de outros planos terem sido postos em prática, como por exemplo, a criação do Banco do Brasil no mesmo ano.

Nos séculos seguintes grandes transformações sociais, políticas e econômicas fazem a postura do Estado mudar de forma em todo o mundo. Com o crescente poder do mercado, advindo das revoluções industriais européias, a inserção e intervenção das atividades estatais começaram a ser revistas, pondo em dúvida até que ponto os governos poderiam interferir nas relações comerciais.

Os intensos acontecimentos do século passado (a crise 1929 nos Estados Unidos, as duas Grandes Guerras, a utilização cada vez maior do petróleo como fonte de energia e as posteriores crises energéticas na década de 1970) culminaram na reconfiguração da atuação estatal.

O período que sucedeu as duas grandes crises do petróleo na década de 70 do século XX estabeleceu-se como o cenário do surgimento do novo papel do Estado, mais liberal economicamente e menos intervencionista. Nascia aí o conceito de Estado neoliberal. O conseqüente afastamento dos governantes de seu povo criou um espaço em que a cidadania não é compreendida em sua essência pela maioria da população.

Para Perrucho Filho (2004),

“com a crise econômica afetando os países mais ricos, teve início um período de recessão econômica com graves repercussões no sistema de bem-estar social nos países em desenvolvimento e nos países pobres, ou Terceiro Mundo. Na década de 80 são eleitos governos com orientação

ideológica liberal que fomentavam a redefinição do papel do Estado e uma nova concepção de governabilidade”.

Com a onda neoliberal em alta, firmava-se cada vez mais que ao Estado caberia gradativamente sempre o “menos”, ao passo em que ao mercado caberia sempre o “mais”.

Porém, como a ideologia capitalista busca essencialmente o lucro, quase nada foi feito em prol dos setores não considerados estratégicos pelo mercado sempre mais globalizado: estavam excluídos – ou pelo menos postos à margem – aqueles que não se enquadravam nos moldes consumistas.

Nesse ínterim, os governantes se afastavam ainda mais de seus governados, criando enormes déficits no que envolve a garantia de direitos básicos como saúde, educação, segurança, dentre outras, além do que a própria cidadania não é compreendida em sua essência pela maioria da população.

Em razão disso, a eclosão de crises sociais se tornam cada vez mais crescentes, chegando ao ponto de se discutir qual o verdadeiro motivo da existência do Estado, senão como mantenedor da vida de seus tutelados.

Essa nova conjectura social força a criação de ferramentas de desenvolvimento: as políticas públicas, que basicamente representam um retorno às funções básicas de qualquer governo: a inclusão social, educação, saúde e cidadania, dentre outras.

Nesse sentido, o Brasil conseguiu adotar medidas que atingem seus objetivos, tanto em níveis nacionais e regionais, em especial na região do Cariri cearense, localizado no Sul do estado do Ceará, com uma população notadamente carente.

Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar políticas públicas implementadas no âmbito da região do Cariri cearense, Nordeste do Brasil, durante os anos de 2003 a 2008, que buscavam promover a cidadania e o desenvolvimento da população dessa região.

## 2. Políticas Públicas, Desenvolvimento e Cidadania

Uma política pública é, em linhas gerais, uma ação do Estado voltada à consecução de suas atividades-fim. Em outras palavras, é “uma ação deliberada dos poderes públicos constituídos visando atender necessidades de uma sociedade” (TENÓRIO, 2002).

Por muito tempo, os governos brasileiros adotaram políticas públicas de cunho assistencialista ou “remediativa”, movidos pelas lacunas sociais provocadas pela própria inoperância da Administração Pública. Entretanto, a atualidade não permite mais que apenas se corrijam erros. São necessárias – e urgentes – políticas públicas que promovam o desenvolvimento local da região que se quer atingir.

Mas o que vem a ser desenvolvimento local? Em primeiro lugar, retornemos às conceituações: desenvolvimento é uma melhoria, um crescimento, uma evolução, aplicável a diversos âmbitos como o biológico, econômico, territorial, dentre outros. Afirmar que uma determinada região se desenvolve, por exemplo, implica em conhecer qual tipo de desenvolvimento estamos falando.

A experiência do Brasil, durante o século anterior ao atual, era fundamentada na idéia de que o crescimento econômico do país seria a força motriz do desenvolvimento da sociedade em questão. Entretanto, o que se observa é que os locais que se tornaram abrigo para as indústrias e demais nichos de mercado puderam comportar a melhoria de vida para apenas algumas pessoas, pois durante o período que esse processo se desenvolveu não se tinham em mente as discussões sobre desenvolvimento sustentável nem tampouco como programar uma melhor distribuição de renda.

Estudos revelam que esse relativo fracasso dos esforços governamentais se configurou também pelo excesso de centralismo na criação das políticas públicas, ocasionando a elaboração de projetos distantes das realidades existentes pelo país.

Contudo, as necessidades hodiernas levaram ao esclarecimento do conceito de *desenvolvimento local*, que, nas palavras de Fernando Tenório (2007, p. 105), se trata de “um processo centrado em um território concreto no qual os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de objetivos e projetos comuns”.

Contudo, para uma efetiva adoção de políticas públicas de desenvolvimento local, se faz necessária a participação popular. Mas de qual maneira?

Nesse ponto nos remontamos à idéia de democracia. Seu conceito surge na Grécia antiga, período no qual a figura do homem cidadão era atribuída ao indivíduo nascido em terras gregas, filho de homens livres e que gozava de todos os direitos políticos.

Em Roma, a cidadania foi expandida aos poucos, cabendo também, posteriormente, aos demais integrantes da sociedade romana que não os patrícios, ou seja, os plebeus, com a criação da Assembléia da Plebe, por exemplo.

Mais tarde, durante a Idade Média, “podemos dizer que a noção de direitos políticos e cidadania tornou-se frágil demais, se comparada às necessidades materiais impostas pela ruralização da economia e pela cristianização da sociedade” (REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, 2007).

O período sucessor tratou de remover os “atrasos” do conhecimento e da evolução do homem enquanto parte de uma sociedade. O Iluminismo trouxe à tona o homem como centro dos debates e, posteriormente, grandes revoluções como a Revolução Francesa e a Norte-Americana impulsionariam as discussões sobre direitos humanos e cidadania.

Atualmente, o conceito de cidadania ainda não encontra consenso por parte dos estudiosos, mas sabe-se que, em linhas gerais, é a reunião de todos os direitos e deveres inerentes ao indivíduo integrante de uma sociedade. No Brasil, a idéia de cidadania está associada aos direitos políticos, de votar e ser votado.

Além disso, a cidadania pressupõe a participação em todas as decisões da população, daí a importância da cidadania no desenvolvimento local. Contudo essa cidadania deve ser a participativa, onde os integrantes da sociedade expõem seus pontos de vista diretamente na discussão de matérias que interessam a todos.

Dessa maneira, entrelaçamos os conceitos de política pública, desenvolvimento e cidadania: o efetivo desenvolvimento local só é possível quando são adotadas posturas que não abranjam somente a economia, mas sim todos os aspectos sociais, como segurança, saúde, educação, etc. O desenvolvimento local também só é possível quando há a participação direta da população, que é

quem efetivamente conhece suas necessidades e anseios, através da cidadania [participativa]. E como terceiro componente, está o Estado, legalmente constituído e dotado de capacidade e legitimidade para criar e executar políticas públicas eficazes.

### **3. O Caso do Cariri Cearense**

Com um Produto Interno Bruto (PIB) calculado em mais de R\$ 45 bilhões de reais, o Ceará também possui a segunda maior economia da Região Nordeste do Brasil. Com fortes atrativos turísticos, contando com mais de 2 milhões de visitantes por ano, o setor de serviços é o que compreende a maior parte da riqueza gerada no Ceará: 70,91%. O setor da Indústria gera outros 23,07% da riqueza e a Agropecuária 6,02%.

Ao longo dos últimos 25 anos as políticas públicas priorizaram os investimentos nas atividades diretamente ligadas ao meio urbano, promovendo assim um movimento contínuo de desmobilização do território rural do estado. Hoje mais de 40% da população vive na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), enquanto mais de 63% do PIB da RMF é gerado apenas na capital, Fortaleza. Isso tem causado enormes transtornos para os dois espaços: RMF e interior do estado. As desigualdades regionais geradas no âmbito do território cearense só agravam a própria inserção do estado na dinâmica nacional de desenvolvimento.

Quando uma instituição do porte da UFC resolve expandir suas atividades, distribuindo seus campi de norte a sul do estado, gera inevitavelmente um movimento de mudança e de reflexão da sociedade, do poder público e da própria iniciativa privada. Ao localizar um Campus no norte do estado (em Sobral), no Sertão Central (Quixadá) e no Cariri (sul do Ceará, divisa com vários estados do Nordeste), a Universidade provocou o deslocamento de recursos financeiros e humanos para essas áreas.

O Campus da UFC do Cariri, do qual faz parte a proposta aqui em análise, está situado em três municípios específicos (Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha). Contudo, o Campus do Cariri representa um marco no processo de desenvolvimento não apenas para esses municípios, mas para todo o entorno, que abrange uma área de 58 mil km<sup>2</sup>, habitada por cerca de 1.650.000 pessoas, nos estados do Ceará, Paraíba, Piauí e Pernambuco. Trata-se de uma região que historicamente tem sido excluída do processo de desenvolvimento do país, que detém alguns dos piores indicadores sociais e econômicos e carrega a sina da dependência política.



O Pólo Cariri cearense especificamente ocupa uma área de 6.342,3km<sup>2</sup> correspondente aos municípios de Abaiara, Barbalha, Brejo Santo, Crato, Jardim, Juazeiro do Norte, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Porteiras e Santana do Cariri. As três principais cidades que compõem o chamado Crajubar (Crato, Juazeiro e Barbalha), têm em conjunto uma população de aproximadamente 550 mil habitantes. A principal unidade do Campus fica em Juazeiro do Norte, principal cidade da região. O município é considerado um dos maiores centros de religiosidade popular da América Latina, atraindo milhões de pessoas todos os anos. É uma das mais importantes do estado em termos econômicos e culturais, juntamente com Sobral e Crato. A cidade localiza-se no sul do estado, a 565 km da capital Fortaleza. Sua área é de 248,558 km<sup>2</sup>, a uma altitude média de 350 metros. A população do município é estimada em 242.139 habitantes.

Dada a importância da região para o estado do Ceará, a Universidade Federal do Ceará, implantou o Campus Avançado com cursos nas três cidades. Em Juazeiro do Norte funcionam atualmente os cursos de Administração, Filosofia, Engenharia Civil, Biblioteconomia e Agronomia. Com a construção da unidade do Crato, o curso de Agronomia e demais cursos da área de ciências da terra que poderão vir a existir ficarão localizados naquela cidade. Em Juazeiro do Norte ficarão todos os cursos de Ciências Sociais Aplicadas, Artes e Humanas. Já em Barbalha está instalado o curso de Medicina, e para lá irão outros cursos da área de saúde que venham a se constituir. Também em Barbalha funciona o Centro de pesquisa e Pós-graduação do Semi-árido (CPPS), e funcionarão os cursos de pós-graduação do Campus.

Com localização na região Semi-Árida do estado, a interiorização do ensino superior na UFC busca atender demandas reprimidas no processo educacional, além de dar a necessária contribuição ao desenvolvimento econômico e social. Objetivou ainda, a integração e formação de parcerias interinstitucional com diversos órgãos ligados a Ciência e Tecnologia que se encontram atuando na região.

A política de incentivos fiscais do Estado, iniciada na década de 1990, beneficiou a região caririense, incentivando a vinda de novas empresas, especialmente indústrias que reforçaram o setor calçadista. Esse setor gera hoje quase nove mil empregos diretos, e garante que o Ceará seja o terceiro maior produtor de calçados no Brasil.

Mas apenas o atual perfil industrial do Cariri não é suficiente para afirmar que esta é uma região em desenvolvimento. Outros fatores são essenciais para se garantir que o crescimento econômico gere

desenvolvimento e que este seja sustentável. E já é possível afirmar que hoje esta região se apresenta como um pólo gerador de conhecimento em franca expansão. A instalação de instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas, vem transformando a região de forma radical, o que acaba gerando expectativas de melhoria da qualidade de vida.

Por outro lado, esse processo traz grandes preocupações. A mudança no perfil social e produtivo da região tem se dado de forma acelerada nos últimos 10 anos, acarretando um movimento especulativo no setor imobiliário, com a ocupação desordenada do território, alto grau de urbanização e conseqüente deficiência nos serviços básicos como distribuição de água tratada e de saneamento. O mais grave é a ameaça a um patrimônio natural e cultural riquíssimo que pode ser devastado pela intensa urbanização e o avanço desordenado do turismo predatório, de novas unidades produtivas agrícolas, de manufatura e agroindustriais.

### **Conclusões**

Os resultados obtidos apontam que as políticas públicas que têm por objetivo promover a cidadania avançaram de forma positiva no período analisado, promovendo uma mudança considerável no perfil sócio-econômico do brasileiro de mais baixa renda, e em especial para os habitantes da região pesquisada, permitindo assim um movimento amplo de inclusão e consciência cidadã. O maior destaque na região pesquisada é a implantação de unidades de Instituições de Ensino Superior. Não obstante o avanço constatado, o processo de desenvolvimento ainda requer ações contínuas do poder público, com maior ênfase para a promoção da inclusão e do acesso à informação, o que aumenta o grau de cidadania e minimize as desigualdades regionais.

## Bibliografia

- CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho da s águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Fortaleza: BNB: 2007. Série Teses e Dissertações. Vol. 8.
- IPECE. **Ceará em Números 2007**. Fortaleza: IPECE, 2009. Disponível em [http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara\\_em\\_numeros/2007/territorial/](http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara_em_numeros/2007/territorial/). Acessado em 09/02/2009.
- IPECE. **Estudos sociais**. Disponível em [http://www.iplance.ce.gov.br/estudos\\_sociais/](http://www.iplance.ce.gov.br/estudos_sociais/). Acessado em 09/02/2009.
- JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- PERRUCHO FILHO, Jácomo Mutti. **Gestão social e políticas públicas: A agência de desenvolvimento social**. 2004. 292 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina, 2004. Disponível em: <http://www.pgss.cse.ufsc.br/DISSERTA%C7%D5ES%20EM%20PDF/TURMA%202002/J%E1como%20Filho.pdf>. Acessado em: 24/02/2009.
- REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. **A Evolução do Conceito de Cidadania**. Departamento de Ciências Sociais e Letras. Universidade de Taubaté: 2007. Disponível em: <http://www.paratexto.com.br/files/0003/aevolucao-N2-2001.pdf>. Acessado em: 05/04/2009.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044562.pdf>. Acessado em: 24/02/2009.