



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – MAPP

REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI – R.M.C: uma análise a
partir da política de desenvolvimento territorial

HENRIQUE LUIZ RODRIGUES PAIS

FORTALEZA

2014

HENRIQUE LUIZ RODRIGUES PAIS

REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI – R.M.C: uma análise a
partir da política de desenvolvimento territorial

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, como requisito para obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- P165r Pais, Henrique Luiz Rodrigues.
Região Metropolitana do Cariri – R.M.C : uma análise a partir da política de desenvolvimento territorial / Henrique Luiz Rodrigues Pais. – 2014.
160 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Política de desenvolvimento territorial.
Orientação: Profa. Dra. Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo.
- 1.Cariri,Região Metropolitana do(CE) – Condições econômicas. 2.Planejamento regional – Política governamental – Avaliação – Cariri,Região Metropolitana do(CE). 3.Desenvolvimento sustentável – Política governamental – Avaliação – Cariri,Região Metropolitana do(CE). I. Título.

HENRIQUE LUIZ RODRIGUES PAIS

REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI – R.M.C: uma análise a
partir da política de desenvolvimento territorial

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, como requisito para obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Data da Defesa: __/__/__

Resultado: _____

Profª Drª. Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Membro Interno)
Universidade Federal do Ceará(UFC)

Prof. Dr. José Sydrião de Alencar Junior (Membro Externo)
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Dedico esta dissertação a Gisela, pelo apoio e compreensão durante esse período de Mestrado. E a Virna, minha amada filha, pelos dias de ausência.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, em especial à minha mãe Julia, por sua determinação em acreditar nos meus estudos.

À Prof^a Dra. Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo, minha orientadora, pela competência, paciência e humildade em me orientar. Sem a sua compreensão não teria chegado ao final desta pesquisa.

Ao Professor Dr. José Sydrião de Alencar Junior, à época Diretor de Desenvolvimento do Banco do Nordeste do Brasil, por ter me referendado a participar da seleção do Mestrado, e hoje ao amigo, pelo incentivo em concluir esse mestrado e por se fazer presente na banca de defesa.

Aos Professores Doutores Carlos Américo e Eduardo Girão Santiago, pelo incentivo a ingressar no mestrado, pelas contribuições e informações significativas para o término da pesquisa indispensáveis à conclusão da dissertação.

Aos professores do mestrado, em especial o seu coordenador, o Professor Dr. Alcides Fernando Gussi, pela compreensão quanto ao trato acadêmico.

À Fernanda Nascimento e aos amigos que incentivaram, apoiaram e torceram para que eu concluísse com sucesso esse mestrado.

Ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB), mantenedor do meu mestrado, os meus agradecimentos, assim como a todos que atualmente fazem esse tão importante Banco de Desenvolvimento no Cariri, no Nordeste e no Brasil.

Ao Instituto Agropolos do Ceará (IAC) e ao seu presidente, Dr: Leonildo Peixoto, pelo apoio e liberação para que eu pudesse concluir esse estudo.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo realizar uma análise da Região Metropolitana do Cariri (RMC) a partir da política de desenvolvimento territorial. A RMC é a segunda RM instituída no estado do Ceará. Foi legalizada no ano de 2009 e, atualmente, abrange nove municípios. Os capítulos discorrem sobre as percepções dos diversos atores do território no que se refere ao estado atual da RMC, suas vantagens ou desvantagens cooperativas e competitivas, bem como em que dimensões estão se dando o crescimento ou desenvolvimento territorial e a elevação do capital humano, do capital social e o uso sustentável do capital natural. A pesquisa ainda apresenta o panorama geral da RMC nos seus mais de quatro anos de existência, incitando a reflexão sobre a possibilidade de um processo de desenvolvimento regional sob a perspectiva da sustentabilidade. A abordagem metodológica utilizada é o método qualitativo, a fim de se atingir os objetivos propostos. Ressalta-se que a natureza desse estudo é exploratória-descritiva, com vista a tornar o problema abordado mais explícito. Entrevistas associadas à revisão de literatura e análise documental foram os delineamentos escolhidos para a pesquisa.

Palavras-chave: Região Metropolitana do Cariri. Sustentabilidade. Desenvolvimento Territorial. Política de Gestão Metropolitana.

ABSTRACT

This dissertation aims to conduct an analysis of the Metropolitan Region of Cariri (MRC) from the territorial development policy. The MRC is the second MR established in the state of Ceará, it was legalized in 2009 and currently covers nine municipalities. The chapters discuss about the perceptions of the various actors of the territory in which they relate to the current state of the MRC, its cooperative and competitive advantages or disadvantages, as well as dimensions that are giving the growth or territorial development and the improvement of human capital, social capital and sustainable use of natural capital. The research also presents a general overview of the MRC in its more than four years of existence by encouraging reflection on the possibility of a regional development process from the perspective of sustainability. The methodological approach is the qualitative method in order to achieve the proposed objectives. It is noteworthy that the nature of this study is exploratory and descriptive in order to make the discussed problem more explicit. Interviews related to the literature review and document analysis were the outlining chosen for the research.

Keywords: Metropolitan Region and Cariri. Sustainability. Territorial Development. Metropolitan Management Policy.

LISTA DE SIGLAS

ASJUR	Assessoria Jurídica
APLs	Arranjos Produtivos Locais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CITE	Centro de Inovação Tecnológica do Setor de Calçados
COAF	Coordenadoria Administrativo-Financeira
CONDIRC	Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri
CONPAM	Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente
DAE	Departamento de Arquitetura e Engenharia
DAP	Documento de Avaliação do Projeto
DER	Departamento Estadual de Rodovias
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
FDLIS	Fórum de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GTDN	Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
<i>IPEA</i>	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
NGSA	Núcleo de Gestão Socioambiental
OCDE	Organização e Cooperação de Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDUs	Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos

PNAF	Programa Nacional de Apoio Fiscal para os Estados
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
POA	Plano Operativo Anual
PPA	Plano Plurianual
PPPs	Parcerias Público-Privadas
RMC	Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SECITECE	Secretaria da Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará
SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SETUR	Secretaria do Turismo do Estado do Ceará
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UF	Unidade Federativa
UFC	Universidade Federal do Ceará
UGP	Unidade de Gerenciamento do Projeto
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
OMS	Organização Mundial da Saúde
URCA	Universidade Regional do Cariri

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CAMPO ANALÍTICO DA POLÍTICA.....	16
2.2 Elementos teóricos em avaliação de políticas públicas.....	28
2.2.1 Percurso histórico da avaliação de políticas públicas	28
2.2.2 Conceitos de avaliação de políticas públicas	35
2.2.3 Dimensões a reconhecer na avaliação	39
2.2.4 As dimensões da avaliação: decisional, racional e integradora	41
2.2.5 Tipos e níveis de avaliação	43
2.2.5.1 Monitoramento e avaliação	43
2.2.6 Uma abordagem de avaliação: o enfoque de avaliação de políticas públicas..	49
2.2.7 Avaliação de políticas e programas sociais: outras abordagens	66
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	71
3.1 Aspectos técnicos sobre caráter qualitativo e quantitativo da pesquisa.....	71
3.2 Estratégia de análise dos dados	82
4 POLÍTICA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI	86
4.1 Caracterização do território metropolitano do Cariri	86
4.2 Contextualização da política e suas principais ações	101
4.3 A Política para a implantação dos componentes que integram o projeto Cariri Central.....	104
4.3.1 Qualificação territorial.....	104
4.3.2 Inovação e apoio aos arranjos produtivos locais.....	105
4.3.3 Gestão regional e fortalecimento institucional	107
4.4 Instituições envolvidas na execução do projeto	110
4.4.1 Atribuições dos atores institucionais no processo da política	111
4.4.2 Processo de articulação entre atores	116
5 REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI: LIMITES E POSSIBILIDADES.....	117
5.1 Múltiplas visões sobre o desenvolvimento	118
5.2 Concepções de Região Metropolitana	123
5.3 O Crajubar e os municípios limítrofes	133
5.4 Agricultura e o contexto da Região Metropolitana do Cariri	137
5.5 Sustentabilidade ambiental: perspectivas e limites na RMC	142
5.6 Importância das parcerias	144
5.7 Territorialidade em construção	146
6 CONCLUSÃO	152
BIBLIOGRAFIA	156

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, no Estado do Ceará, as desigualdades interregionais continuam evidentes. Essas desigualdades de desenvolvimento podem ser verificadas nos níveis interregionais, intermunicipais e, até mesmo, intramunicipais, ou seja, dentro dos próprios distritos que compõem o município. A esse respeito, justifica-se tal afirmação através de análises de dados demográficos, econômicos e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mencionados em diversas partes do estudo. No Ceará, assim como em todo Brasil, as microrregiões cearenses são marcadas pela desproporcionalidade de indicadores socioeconômicos e pelas diferenças de investimentos pelo poder público.

A diferença de desenvolvimento regional no Ceará mais evidente é a acentuada disparidade de investimentos, quando se compara a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) com as demais áreas do estado. Para Cartaxo (2009), essa situação se deu devido ao processo histórico de ocupação cearense, uma vez que, durante o ciclo do gado, Fortaleza já tinha a seu favor o porto que fazia a integração desta com o mercado mundial através da exportação de produtos locais, em especial o algodão.

Por outro lado, a região do Cariri, nesse período histórico, ainda se encontrava em um incipiente processo de ocupação, tendo sua consolidação somente no século XVIII, a partir do cultivo da monocultura da cana-de-açúcar em algumas das cidades mais antigas da região, tais como Crato, Barbalha e Jardim. Para Nascimento (2013, p. 108), o processo de ocupação e desenvolvimento do Cariri teve como principal impulso suas condições naturais, propensas à realização de atividades agropecuárias sem incentivos específicos de políticas públicas e/ou de grandes investimentos em infraestrutura.

Ainda segundo Cartaxo (2009), o processo de desigualdade na distribuição de riquezas e desenvolvimento cearense se aprofundou ainda mais com a transformação de Fortaleza em uma metrópole regional no século XX, consolidando as desigualdades de desenvolvimento entre as regiões cearenses por meio da concentração de população e de atividades socioeconômicas, políticas e governamentais na RMF. Por outro lado, o quadro que se configurou nas outras

regiões do estado foi o de concentração da pobreza, com frágil e incipiente crescimento.

Contudo, com objetivo de minimizar as desigualdades socioeconômicas existentes entre a RMF e interior do Estado, criou-se e vem sendo discutida a Região Metropolitana do Cariri, visto que essa surge como possibilidade de contribuir com os municípios integrantes da região para seu crescimento e desenvolvimento.

A Região Metropolitana do Cariri teve como maior objetivo no ato de criação o de se compartilhar com Fortaleza e sua região metropolitana a atração populacional, bem como, de equipamentos, serviços e investimentos públicos e privados que visem o seu completo desenvolvimento a partir das circunstâncias cultural e socioeconômica (CARTAXO, 2009, p. 18).

Vale salientar que a criação de políticas e estratégias para a redução das desigualdades regionais não é ação exclusiva do estado do Ceará. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988 que esse importante aspecto é um dos pilares da estratégia de desenvolvimento nacional. No entanto, as ações mais concretas e perceptíveis só foram observadas a partir da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A referida política visa aliar o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil (IPEA, 2010). Assim, ressalta-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Rural tem como objeto de estudo e de ação as profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre as regiões do país.

O Governo do Estado do Ceará, com o objetivo de combater a pobreza e reduzir o desequilíbrio socioeconômico entre a RMF e os municípios do interior do estado, elegeu o desenvolvimento regional como uma das prioridades para seu novo modelo. Em sua política, selecionou três eixos prioritários para essa construção, a saber: uma sociedade justa e solidária, uma economia para a vida melhor e uma gestão ética, eficiente e participativa.

Para esse fim, a Secretaria das Cidades está à frente da política de desenvolvimento de polos regionais, que tem como uma das estratégias o fomento das regiões econômicas potenciais, a integração de políticas públicas, a provisão de serviços urbanos e a promoção da participação de agentes e instituições locais. Com isso, pretende fortalecer territórios com capacidade de absorver o crescimento

urbano e, simultaneamente, proporcionar o desenvolvimento socioeconômico. Nessa perspectiva, o governo, através da Secretaria das Cidades lançou o Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará – Cidades do Ceará - Cariri Central.

É pretensão do governo, através da política de criação da Região Metropolitana do Cariri (RMC), constituir uma experiência-piloto a ser replicada nas demais regiões do estado. Através dela, pretende-se fortalecer o Cariri Central, transformando-o numa região capaz de dividir com a capital a atração de população, com equipamentos, atividades e disponibilização de bens e serviços, promovendo o desenvolvimento econômico, melhorando a infraestrutura urbana e ampliando sua capacidade de gestão. A RMC compreende os municípios de Barbalha, Cariri, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.

Entre os principais critérios utilizados para seleção dessa região – como piloto – encontram-se os investimentos públicos já existentes na região; a existência de atividades produtivas competitivas para o estado, especificamente a indústria de calçados e o turismo; o elevado poder de atração de investimentos e de geração de empregos formais na região; a capacidade das citadas atividades em alavancar o desenvolvimento da região e o processo de polarização regional constituído por mais de um município.

Por essa razão, incentivar e colocar em prática uma política de desenvolvimento na RMC caracteriza-se como o início de um contraponto ao modelo de desenvolvimento nacional e estadual, historicamente concentrador.

Tal política está sendo coordenada pela Secretaria Estadual das Cidades, em parceria com os municípios contemplados no projeto, e teve suas primeiras discussões no ano de 2007, período esse que coincide com uma nova ambiência política, no caso, o primeiro governo de Cid Gomes (2006-2010). Neste processo, destaca-se a parceria do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Neste diálogo cooperativo estão sendo aportadas tecnologias de planejamento indispensáveis ao novo paradigma da governança democrática e de “concertação” entre atores produtivos, dirigentes governamentais e lideranças sociais, que são elementos constitutivos da mobilização de mentes, corações e mãos para a superação das desigualdades socioeconômicas presentes, especialmente, no Nordeste.

Para essa política serão aportados recursos da ordem de US\$66.000.000,00 (sessenta e seis milhões de dólares americanos), cerca de R\$130 milhões de reais,

dos quais 70%, aproximadamente, serão financiados pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e 30% constituídos por recursos de contrapartida do governo do estado, neles incluídas as participações financeiras dos municípios, quando cabível. O governo estima os investimentos a serem realizados durante um período de cinco anos. Essa política teve início oficial em 2010, com previsão de conclusão em dezembro de 2014 (CEARÁ, 2012).

Dentro desse contexto, percebe-se que a intencionalidade da política como seu principal foco é dar sentido à criação da Região Metropolitana do Cariri, bem como incentivar os municípios a desempenharem o seu verdadeiro papel em termos de políticas públicas de desenvolvimento para esta região metropolitana.

Nessa perspectiva, governos e sociedade, dentro de sua competência, são os responsáveis por viabilizar, de forma compartilhada, os resultados desejados da política. Ou seja: por um lado, os governos municipais devem atuar através de suas secretarias e outros instrumentos de gestão; por outro, a sociedade deve atuar por meio de seus sindicatos, associações comunitárias, organizações não governamentais e entidades empresariais.

Portanto, o objetivo principal deste texto de dissertação de mestrado é trazer para o debate acadêmico a avaliação da política de desenvolvimento de território para a Região Metropolitana do Cariri.

Neste sentido, o presente texto está organizado em cinco capítulos. O primeiro refere-se a uma introdução; o segundo trata do referencial teórico/campo analítico da pesquisa; o terceiro apresenta os procedimentos metodológicos; o quarto traz a política de criação da Região Metropolitana do Cariri; o quinto discorre sobre as categorias analíticas a instrumentalizar a pesquisa, e, por fim, temos as conclusões.

Os capítulos vão discorrer sobre as percepções dos diversos atores do território sobre o estado atual da RMC e suas vantagens ou desvantagens cooperativas e competitivas, bem como em que dimensões estão se dando o crescimento/desenvolvimento territorial e a elevação do capital humano, do capital social e o uso sustentável do capital natural. Além destes aspectos já citados, faremos referência aos canais de participação da sociedade civil organizada e dos setores produtivos e empresariais envolvidos na implementação da política. Finalmente, será feita uma rápida menção às mudanças sociais significativas que

estão ocorrendo até o momento, com vistas à inclusão social, cidadania e desenvolvimento econômico sustentável da região.

Na presente pesquisa apresenta-se o panorama geral da RMC nos seus mais de quatro anos de existência, incitando à reflexão sobre a possibilidade de instalação de um processo de desenvolvimento regional sob a perspectiva da sustentabilidade no referido território. Para tanto, foi realizada uma análise da necessidade de implantação de mecanismos de planejamento estratégico para a RMC no que concerne à sua idealização, planejamento, necessidades e perspectivas.

Por fim, o estudo buscou realizar uma rápida análise da RMC sobre o aspecto institucional e de desenvolvimento regional sustentável, enfocando a necessidade imperativa de implantação de mecanismos de planejamento estratégico e gestão metropolitana.

A abordagem metodológica da presente pesquisa é o método qualitativo, a fim de se atingir os objetivos propostos. Ressalte-se que a natureza desse estudo é a exploratória-descritiva, objetivando tornar o problema abordado mais explícito. Entrevistas associadas à revisão de literatura e à análise documental foram os delineamentos escolhidos para a pesquisa. Destaque-se ainda que foram analisados e utilizados livros, documentos, revistas, matérias *online* e artigos científicos como fontes de dados secundários para a realização da pesquisa.

2 CAMPO ANALÍTICO DA POLÍTICA

2.1 Conceituando desenvolvimento

O tema desenvolvimento é relativamente novo no campo de estudos da Economia. Para os economistas clássicos, o mercado teria o poder de resolver as questões de desenvolvimento dos países. Segundo Smith (2003), a principal questão era o desenvolvimento das forças produtivas através da especialização, que possibilitou a hegemonia do capitalismo e sua consolidação no século XIX.

David Ricardo (2013), outro grande nome da Economia Clássica, centrou sua análise, no início do século XIX, nas vantagens comparativas, custos de oportunidade e vantagens do livre comércio. Contudo, mais uma vez sem a preocupação com as questões territoriais e os espaços subnacionais.

A falta de preocupação com o desenvolvimento foi incorporada pelos chamados economistas neoclássicos, defensores do liberalismo, colocando de forma bem definida o poder do mercado como agente inegável de alocação, com eficiência e eficácia dos fatores de produção.

A visão liberal, a partir da segunda metade do século XIX, tem sido questionada em relação aos seus princípios basilares de prevalência do mercado, colocando-se os vários aspectos de problemas concorrenciais e assimetrias existentes nas chamadas "leis de mercado".

A vertente marxista se apresenta como a principal corrente teórica que questiona estes fundamentos, indicando os vários mecanismos de mercado que, necessariamente, não assegurariam aqueles "ajustes automáticos" que tanto os clássicos como os neoclássicos preconizavam.

Contudo, mesmo a análise marxista reconhecendo as assimetrias no mecanismo de desenvolvimento capitalista, existem relativamente poucos estudos sobre dinâmicas em termos de espaços territoriais. Observam-se algumas análises em estudos de Lênin sobre o setor rural russo, em que se fala de forma indireta na questão dos territórios. Todavia, o tema principal se coloca na questão da luta de classes.

Os estudos sobre os espaços territoriais têm seu maior foco na Alemanha recém-unificada da segunda metade do século XIX, louvando-se da tradição da

escola histórica alemã de estudos de geógrafos e, notadamente, em decorrência do processo de unificação dos estados alemães que, por contingências políticas, necessitavam de planejamento e ações dirigidas, face às diferentes realidades de desenvolvimento dos vários espaços de então.

Entre o final do século XIX e início do século XX surgiram trabalhos e estudos sobre a questão do espaço territorial em países como a França e Itália, em especial com a colaboração de historiadores, geógrafos e economistas de matiz menos ortodoxa.

François Perroux (1977, p. 145-156) elaborou a Teoria dos Polos de Desenvolvimento nos anos 1940 e 1950, enfocando, de maneira especial, a concentração econômica em torno de Paris e no Vale do Rhur, Alemanha. A teoria tem uma forte influência da Geografia, ciência que, pela sua temática, trabalha com os espaços.

A concentração econômica, para Perroux, tem relação com as economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais liderados pelas indústrias-chaves. Um complexo industrial é um conjunto de atividades ligadas por relações intersetoriais e, dependendo do porte das indústrias-líderes, pode se tornar um polo de crescimento, como no caso de Paris.

Perroux é um dos primeiros teóricos a fazer uma distinção bem clara entre crescimento e desenvolvimento. O polo de crescimento pode vir a tornar-se um polo de desenvolvimento quando provocar transformações do ponto de vista social em termos de qualidade de emprego e envolver mudanças qualitativas na forma de viver das pessoas que habitam aquele espaço, ou seja, os impactos têm que se dar de forma descentralizada e com ênfase significativa no local.

É importante destacar que, na primeira metade do século XX, observou-se um contexto de grandes transformações: a crise de 1929, como uma nova hegemonia na ciência econômica; as teorias keynesianas de intervenção estatal; o “*new deal*” do governo Roosevelt; a emergência da União Soviética como superpotência; o pós-guerra, com uma nova ordem política bipolarizada.

A temática do desenvolvimento teve, no Brasil, a sua participação com a grande discussão política nos anos cinquenta, inegavelmente os estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Trabalhos sobre diversos aspectos sociais da realidade brasileira influenciaram o debate. É importante citar trabalhos como de Faoro (2013), Freire (2009), Caio Prado (2005), Fernandes

(1989), Rangel (2001), Sodré (1999), que, sob diversas matizes de formação ideológica e científica, procuraram explicar de forma sistematizada as origens e a realidade da grande desigualdade da sociedade brasileira, além das diferenças entre classes sociais e as desigualdades territoriais. O Nordeste simboliza a grande desigualdade brasileira em termos de espaço.

No segundo governo Vargas, a partir da Assessoria Econômica da Presidência da República, liderada por Rômulo de Almeida, foi proposta uma primeira ação coordenada de governo e feita uma série de diagnósticos em relação à situação do espaço no país. A criação do Banco do Nordeste do Brasil e sua implantação ainda no governo Vargas foi uma das ações efetivas neste campo. Outra proposta, mas não efetivada seria uma instituição que desse direção às políticas de governo no Nordeste, a exemplo da Agência do Tennessee, nos Estados Unidos, e da Agência do Mezzogiorno, na Itália, que forneciam argumentos para as ações dirigidas.

Furtado (1957, 1958), a partir da sua experiência na CEPAL no governo Juscelino, elaborou o documento do Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em que propôs uma série de ações de desenvolvimento e crescimento para o Nordeste, o que seria a primeira grande experiência cepalina em espaços subnacionais.

O documento do GTDN preconizava a intensificação dos investimentos industriais; ampliação das fronteiras agrícolas; transformação da prática agrícola das regiões úmidas, visando o abastecimento dos centros urbanos; elevação da produtividade da zona semiárida. Constata-se a influência cepalina na prevalência da industrialização e as intervenções na economia a partir do governo central. Na visão cepalina, o desenvolvimento, ou crescimento econômico, teria que ter uma prevalência do planejamento e de ações do governo central; ações de desenvolvimento local seriam subordinadas ao planejamento central.

A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959 e a indicação de Furtado para o cargo de superintendente permitiu incluir nas ações do órgão as propostas do GTDN em seu primeiro Plano Diretor. Sua atuação orientou-se no sentido da criação de uma infraestrutura econômica regional, aproveitamento racional dos recursos hídricos e minerais, reestruturação da base agrícola e racionalização do abastecimento. A melhoria dos sistemas de saúde e de

educação de base, além do levantamento cartográfico, também faziam parte das diretrizes.

A crise política do início dos anos 1960 e o golpe militar de 1964 inviabilizaram em grande parte as propostas do primeiro Plano Diretor, de modo que algumas ações foram implementadas de forma desconectada. Entre os exemplos, tem-se a política de incentivos fiscais, que obteve sucesso relativo ao viabilizar a industrialização de alguns espaços do Nordeste, em especial as regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador. Contudo, como atestam diversos estudos, os incentivos fiscais representaram um importante fator de concentração intra-regional.

A partir dos anos 1980, inicia-se uma série de discussões promovidas pelo Banco Mundial no Brasil, com colaboração de pesquisadores de universidades americanas. A questão do poder local emergiu como uma solução para o relativo fracasso das políticas de desenvolvimento adotadas pelos países em desenvolvimento. Cresceu, mas concentrou: este era o diagnóstico. Outro ponto que guarda correlação com a proposta foi o maior enfoque dado na questão dos espaços — ou territórios, como passaram a ser denominados.

A década de 1980 representou o tempo de retomada da hegemonia de propostas liberais, promovidas, em especial, a partir das experiências dos governos Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Estes tiveram os organismos multilaterais como instrumento de viabilização nos países em desenvolvimento e retomava claramente a prevalência do mercado.

Entre as principais decisões adotadas, que de alguma maneira podem ser verificadas em todos os países da região que passaram por este processo. Segundo Alfaro (2006 apud CEPAL, 2002), as decisões são

- i) abertura e desregulamentação da economia;
- ii) redução e privatização de funções essenciais desempenhadas pelo Estado durante o período precedente;
- iii) redução relativa dos investimentos em pesquisa, assistência técnica e fomento agrícola;
- iv) orientação prioritária das políticas econômicas para a promoção e a diversificação das exportações;
- v) substituição das políticas redistributivas por medidas de compensação;
- vi) focalização do gasto social, destinadas a responder ao impacto social ocasionado pela reorientação do padrão de crescimento econômico;
- vii) adoção de políticas centradas na busca do equilíbrio macroeconômico, na redução do gasto público e na eliminação ou transferência ao setor privado de uma série de programas de bem-estar social.

Como resultado dessas medidas, os estados nacionais passaram a ser alijados de seus antigos instrumentos de condução econômica, o que comprometeu profundamente sua capacidade de planejamento. Contudo, como essas transformações ocorreram simultaneamente a um período de luta e conquistas sociais, com o retorno das instituições democráticas nos países da região, elas se deram sob forte resistência popular, antes e depois de suas aprovações. Com a abertura para que os diferentes segmentos da sociedade pudessem se organizar e participar da luta política nacional, exigindo do Estado o reconhecimento e o comprometimento com suas demandas, a composição dos corpos direcionais dos órgãos de Estado se constituíram em uma política que exigia capital político e tempo livre.

Como resultado do conjunto de transformações no cenário político-institucional brasileiro recente, a sociedade civil passou a ter ao seu alcance novos mecanismos de participação que lhe permitiram levar suas demandas às diferentes esferas do poder público, muitas vezes organizadas no plano local para, em seguida, serem observadas nas políticas nacionais. Com isso, além da exigência de políticas públicas efetivas aliadas à garantia de controle democrático, novas estratégias de planejamento e coordenação da ação governamental também passaram a ser demandadas.

Esse novo contexto sociopolítico foi de suma importância para reabrir, no âmbito do governo federal, o debate sobre a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções, de modo a lhe permitir maior flexibilidade para a territorialização de sua incidência, de forma cooperativa, de modo a criar ambientes mais favoráveis à parceria e à negociação entre estados e municípios.

Com isso, buscam incentivar a elaboração e a implementação de projetos de interesse comum entre diferentes UFs, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. Não obstante, a denominação de “regionais” ou “territoriais” adotada apresentam uma justificativa em comum: enfrentar as desigualdades regionais construídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional, mas enfatizando a valorização das potencialidades, forças sociais e especificidades econômicas, ambientais e culturais locais como elementos importantes para chegar a essa matriz de desenvolvimento mais equilibrado.

Neste contexto, surge o tema desenvolvimento local/territorial, que tem sido a pauta das agendas de gestores das esferas governamentais e não governamentais, na busca de ofertar políticas públicas que impactem positivamente sobre a economia local e sobre a vida dos cidadãos e cidadãs. No entanto, os diversos conceitos de desenvolvimento local, integrado e sustentável ainda não resolveram a questão da imprecisão relativa ao seu entendimento. Sob denominações genéricas e, por vezes, confusas, têm sido utilizadas as seguintes denominações: desenvolvimento local; integrado e sustentável; desenvolvimento solidário; desenvolvimento empresarial local; ação local integrada; agenda 21 local e até mesmo a tradicional expressão “municipalismo” (SANTIAGO, 2007).

Na visão de Silveira (2001), não obstante a variação e imprecisão conceitual, surgiu uma construção envolvendo o cruzamento de elementos contidos em algumas nomenclaturas e formulou-se, “[...] a partir de um conjunto razoavelmente amplo de atores, uma noção referencial abrangente, ou seja, o Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - DLIS” (p.26).

De acordo com esse conceito, na década de 1990, o Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, além de conter cenários de indicação estratégica, “[...] vem crescentemente se configurando como um campo de experimentação de metodologias, com diferentes acúmulos e graus de institucionalização” (SILVEIRA, 2001, p.19).

Ainda em conformidade com os autores acima citados, o Fórum Nacional de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (FDLIS) define desenvolvimento local, (e aqui acrescento territorial) como

Um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprirem suas necessidades imediatas, descobrirem ou despertarem suas potencialidades específicas, além de fomentarem o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais (FDLIS, 2008, p18).

No Brasil, o desenvolvimento local vem sendo praticado há mais de duas décadas, ofertando uma disposição de reestruturação e democratização decorrente de um poder local mais atuante. Entendo o local como qualquer recorte socioterritorial delimitado a partir de uma característica eletiva definidora de identidade.

Ressalte-se que Araújo (2000) alerta para o fato de que, em geral, as mudanças estruturais não são promovidas na esfera local. A autora chama a atenção para a realidade de que o poder local, no Brasil, apesar da tendência para a mudança, ainda é muito frágil, e, em alguns casos é, por excelência, o lócus do conservadorismo. Mesmo assim com ressalvas indicadas por Araújo (2000), vale registrar que a mesma admite ser o DLIS uma tendência reestruturadora e democratizante.

A concepção do DLIS acena, portanto, a elementos como a criação e o fortalecimento de pequenos empreendimentos econômicos, através do microcrédito; capacitação empreendedora e articulação de cadeias produtivas; integração das diversas políticas públicas; efetivo protagonismo dos atores locais no seu processo de implementação (SANTIAGO, 2007).

A despeito desse conceito, e em consonância com o professor Dowbor (1995), compreende-se que se deve construir uma concepção de vida local de forma que todos possam ter acesso a bens materiais e imateriais saudáveis, tais como saúde, cultura, segurança, habitação, dentre outros. Dessa forma, para pensar o desenvolvimento local integrado e sustentável para Região Metropolitana do Cariri, deve se contrapor ao modelo de desenvolvimento concentrador.

Para refletir sobre a atuação do Estado através de uma política de desenvolvimento regional é necessário conceituá-lo sem se entregar à lógica economicista. A centralidade dos aspectos econômicos não pode ser abandonada, mas, do ponto de vista da promoção da cidadania, só é aceitável uma visão de desenvolvimento que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central, convergindo para a possibilidade de potencialização das capacidades de todos os indivíduos (DOWBOR, 1995).

Entende-se, dessa forma, que alguns fatores são relevantes para o desenvolvimento local/territorial sustentável, quais sejam: socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia. Ou seja, não é aceitável um desenvolvimento que não esteja baseado na consolidação e extensão de direitos iguais para todos os grupos da sociedade.

O desenvolvimento da RMC só alcançará seu mais amplo sentido se dinamizar as vantagens comparativas e competitivas locais e favorecer o crescimento econômico e, simultaneamente, elevar o capital humano e social; a

melhoria das condições de governo; o uso sustentável do capital natural. Também é preciso levar em conta a necessidade de articulação entre todos os atores que interagem no âmbito local/territorial, bem como entre os fatores que interferem no desenvolvimento econômico, social, cultural, político, físico territorial e científico tecnológico e que busque a satisfação das necessidades atuais, sem comprometer a capacidade de satisfação das necessidades das gerações futuras.

Dessa forma, o modelo de desenvolvimento sugerido precisa considerar os conceitos acima referenciados, incorporando características e competências humanas fomentadoras de processos de participação e mobilização social dos indivíduos como pessoas e como grupos, organizados como sociedade civil para se tornarem protagonistas do desenvolvimento da região.

Compreende-se que o verdadeiro processo de desenvolvimento é aquele que possibilita uma distribuição igualitária das riquezas produzidas sobre todas as camadas da população e sobre os diversos territórios. E, neste sentido, a redução das desigualdades inter-regionais sempre se constituiu numa das principais dificuldades dos entes governamentais.

Nesse contexto, Nascimento (2013, p.112) afirma que as políticas de desenvolvimento regional estão sendo intensificadas nas mais diversas localidades do território brasileiro. Conforme destaca Bursztyn (2008, p. 224-225):

Se, outrora, o Estado praticamente se omitia em relação a algumas áreas que só marginalmente se incorporava ao sistema econômico nacional, recentemente, essas áreas vêm sendo alvo de inúmeros instrumentos de políticas públicas que se transformaram em causa e efeito crescente desta incorporação.

No entanto, não podemos negar que nas últimas décadas algumas medidas e estratégias têm sido tomadas a fim de minimizar as disparidades regionais brasileiras e alavancar o desenvolvimento em determinadas áreas. Pode-se exemplificar o processo e a consolidação das estratégias de redução das desigualdades regionais após a promulgação da Constituição Federal em 1988, que culminou com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a atribuição de competência de criação e fortalecimento de Regiões Metropolitanas (RMs) a nível dos governos estaduais.

A partir daí, um grande número de Regiões Metropolitanas foi criado em todo o Brasil. Essa criação foi intensificada após a Constituição de 1988, que retirou

as obrigações referentes à criação e regulamentação das RMs do âmbito federal e atribuiu ao nível estadual. No entanto, a literatura nos esclarece que lacunas referentes à organização, ao planejamento e à caracterização de uma região metropolitana persistiram, culminando na criação de RMs bastante heterogêneas entre si.

Para Castro (2006), Regiões Metropolitanas, enquanto arranjos político-administrativos-legais, ficam mais propensas à articulação de políticas públicas em âmbito regional, envolvendo a participação das três esferas governamentais, por meio da cooperação intergovernamental na elaboração e execução das chamadas *funções públicas de interesse comum*. Essa cooperação intergovernamental deve ter como objetivo principal o desenvolvimento de um planejamento regional integrado. Somente a partir da união de esforços e de recursos será possível a solução de problemas que extrapolam os limites territoriais dos municípios.

Para Cordeiro e Diniz (2007), no âmbito geográfico, as RMs podem ser conceituadas como produtos espaciais específicos, onde são notórias as necessidades de relações intergovernamentais através de uma gestão compartilhada e integrada. É importante enfatizar que na constituição municipal de qualquer região metropolitana o arranjo administrativo necessita de articulações políticas entre os vários governantes para o alcance de metas e projetos, visto que muitos dos problemas metropolitanos só serão passíveis de solução através de ações conjuntas entre os gestores públicos das cidades envolvidas e as esferas estadual e federal.

Assim sendo, faz-se necessário procedimentos de elementos norteadores que garantam à determinada Região Metropolitana diretrizes ou até mesmo regulamentações no seu processo de desenvolvimento e equidade social. Neste sentido, surge a necessidade de um planejamento consistente por meio dos planos plurimunicipais ou de outros documentos e legislações específicas. Para esse planejamento, é importante haver uma melhor delimitação, podendo ser compreendido “[...] como um processo de longo prazo através do qual uma organização estabelece aonde quer chegar e como quer chegar para o cumprimento de sua missão” (MORAIS, 2005, p. 19).

Para Buriol (2005 apud MORAIS; ETGES, 2009), o planejamento, seja a nível municipal ou regional, possui fundamental relevância, tendo em vista que a perspectiva estratégica no desenvolvimento local e regional reduz as indecisões e

possibilita as transformações econômicas, sociais e políticas nas cidades para integrar, sinergicamente e com coerência, a multiplicidade de iniciativas no município, organizando os diferentes anseios entre os diversos interessados (inclusive o governo) na seleção de um curso de ação desejável e factível.

Portanto, a consolidação de um plano de desenvolvimento participativo metropolitano é de grande importância para a resolução dos problemas de ordem comum dos municípios componentes de regiões metropolitanas do Cariri. Compreende-se que, a partir desse planejamento inicial, existirão elementos capazes de direcionar e favorecer o desenvolvimento da região, propiciando melhoria na qualidade de vida da população.

Para o processo de planejamento se faz necessário a participação dos munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. A partir do desenvolvimento de um amplo projeto de planejamento estratégico para determinada região ou localidade, tem-se a possibilidade de uma melhor articulação entre os entes federais, estaduais e municipais na execução de políticas públicas a fim de gerar qualidade de vida para aquela população (MORAIS; ETGES, 2009).

A esse respeito, com vistas a um melhor desenvolvimento territorial, o Brasil já possui elementos que podem favorecer o seu desenvolvimento participativo, quais sejam: o Estatuto das Cidades, Planos Diretores e Legislações Municipais. No que se refere ainda ao processo de planejamento, este tem por obrigação a integração e articulação entre diferentes documentos ou planos, tais como: plano plurianual, plano diretor, políticas, projetos participativos, planejamento de recursos humanos e, por fim, planejamento de informações e tecnologias (FREDDO, 2005).

Recomenda-se aos municípios da RMC, no que concerne aos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDUs) - tanto aos municípios que já têm como aos que ainda irão realizar – que, a partir do planejamento e correta execução das diretrizes contidas nos mesmos, já se conseguirá um avanço importante a nível municipal que pode, a médio e curto prazo, favorecer o desenvolvimento regional. É importante considerar que, de acordo com o Estatuto das Cidades, qualquer município que possua uma população superior a 20.000 habitantes deve dispor de um planejamento estratégico a nível municipal (CIDADES, 2004).

O planejamento estratégico pode acontecer tanto na esfera regional como municipal, sendo esse último, uma medida que visa a melhoria do gerenciamento das prefeituras por meio da tomada de decisões e implantação de um conjunto de ações estratégicas definidas (MORAIS; ETGES, 2009, p. 95).

À medida que municípios integrantes da RM implementam os seus respectivos planejamentos, estes já facilitam a possível implementação de uma política de planejamento estratégico regional que envolva aspectos que só podem ser trabalhados com a articulação de outros níveis de governo.

Deve-se levar em consideração – caso se avance na elaboração dos planos metropolitanos de desenvolvimento – o cuidado para corrigir o atual modelo de produção e distribuição de renda que há décadas privilegia o crescimento econômico em detrimento do social, e as diversas dimensões que compõem um desenvolvimento sustentável. Referente a essa questão, “[...] pode-se dizer que os conflitos modernos, sobretudo os socioambientais são inerentes à própria formação do modelo atual da sociedade” (THEODORO, 2005, p. 52).

Diante desse contexto, apesar da importância das políticas públicas intergovernamentais é necessário que se adote o paradigma da sustentabilidade, visto que essa emerge como sendo a possibilidade de continuidade do desenvolvimento econômico, sobretudo baseado no desenvolvimento social (ANDRADE, 2006, p. 125).

Deve ficar claro no estudo que quando o texto se refere ao “desenvolvimento”, o mesmo está se referindo ao conceito de “desenvolvimento sustentável” criado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que tem como propósito a harmonização entre o desenvolvimento socioeconômico e a conservação do meio ambiente, onde a ênfase maior é dada à preservação dos ecossistemas naturais e à diversidade genética para a utilização dos recursos naturais (FRANCO, 2000).

Nesta perspectiva, o Relatório Nosso Futuro Comum, que foi o resultado dos debates oriundos da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, utiliza o conceito de desenvolvimento sustentável como “[...] aquele que atende às necessidades atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades” (WCED, 1987).

As discussões acerca da implantação de um desenvolvimento regional sustentável têm se intensificado pelo surgimento de uma nova percepção local e global de futuro comum. Partindo da premissa de que as políticas públicas e a gestão social podem ser diretamente responsáveis pela evolução e transformação do meio social, econômico e ambiental (CONCEIÇÃO; NUÑEZ, 2007, p. 89).

No entanto, considerando tais dimensões do planejamento e desenvolvimento regional, algumas questões podem garantir uma perspectiva sustentável a nível territorial à medida que considerem: i) as questões institucionais, econômicas e sociais que abrangem, em grande parte, as ciências sociais aplicadas; ii) as questões de natureza territorial que abrangem aspectos da geografia humana e organização do espaço regional; iii) as questões ambientais que abordam, essencialmente, o equilíbrio para o uso racional do meio ambiente local (NASCIMENTO, 2013, p. 115 apud VEIGA, 2006, p. 25).

Compreende-se, assim, que a RMC, nos seus processos de planejamento, gestão e consolidação, precisa considerar as dimensões que compõem o desenvolvimento sustentável, com o intuito de promover o desenvolvimento com preservação ambiental, equidade social e qualidade de vida em detrimento do atual modelo, que privilegia quase sempre o crescimento econômico.

Com a Constituição de 1988, os estados passaram a ter a concessão e a competência de criação e regulamentação de RMs. Porém, essa concessão deixou uma série de lacunas, o que ocasionou a criação de RMs muito heterogêneas, gerando, desta feita, uma problemática urbana complexa e de difícil solução.

Porém, vale ressaltar que algumas RMs que planejaram o desenvolvimento estratégico metropolitano puderam, ao longo dos anos, obter posição de “melhor destaque” no que se refere à gestão político-institucional urbana e à melhoria da qualidade de vida da população. A esse respeito, a literatura cita como exemplos as políticas das RMs de Natal, Curitiba e Belo Horizonte.

Nesta perspectiva de uma avaliação mais aprofundada, no presente trabalho, a compreensão de DLIS será discorrida sobre três aspectos indispensáveis ao processo de avaliação. A primeira abordagem a ser apresentada diz respeito à política de implantação da Região Metropolitana do Cariri-RMC, no contexto do Projeto Cariri Central. O segundo aspecto faz referência as perguntas norteadoras da avaliação e os objetivos da mesma. Por último, a apresentação de uma proposta avaliativa inicial, à luz de alguns autores estudados no decorrer do curso.

2.2 Elementos teóricos em avaliação de políticas públicas

2.2.1 Percurso histórico da avaliação de políticas públicas

Para Cavalcanti (2007), o Enfoque de Avaliação de Políticas (EAv) tal como é conhecido na atualidade teve um longo período de amadurecimento, através da colaboração de profissionais de diversas áreas do conhecimento. Foi justamente a diversidade desses profissionais que gerou uma variedade significativa de tipos e modelos de avaliação de políticas. De certa forma, isto reflete um conhecimento, interesse e visão de avaliação distintos. Finalmente, aponta para o fato de o corpo teórico-metodológico da avaliação de políticas terem sido construídos gradual e coletivamente.

O referido autor aponta como dificuldades para a compreensão da trajetória do EAv, além da diversidade observada na sua construção teórico-metodológica, a ausência de registros que comparassem os estudos avaliativos que iam sendo realizados. A ausência de publicações sobre o tema, mesmo levando em conta que a avaliação, tal como é conhecida hoje, é ainda bastante recente e isso representou um obstáculo à elaboração da abordagem histórica que aqui se apresenta.

Segundo Cavalcanti (2007 apud WORTHEN, 1997; CARLINO, 1999), apresentam um registro sobre a história da avaliação. Para eles, processos formais de avaliação no setor público podem ser encontrados desde 2000 a.C., na China. De fato, as autoridades chinesas faziam exames de administração civil para medir a proficiência de seus funcionários públicos. Dias Sobrinho (2003) afirma que o ato de avaliar está relacionado ao ato de escolher e optar e, nesse sentido, afeta nossas relações nos mais diversos níveis da convivência social. No entanto, a avaliação que ultrapassa o nível da informalidade individual pode ser encontrada, segundo essa autora, em antigas civilizações.

Dias Sobrinho (2003, apud WORTHEN, 1997), referindo-se às avaliações realizadas na Inglaterra, afirma que, durante o século XIX, o descontentamento com os programas educacionais e sociais gerou movimentos de reforma. Para avaliar tais programas, foram designadas comissões constituídas por membros da realeza para ouvir e analisar testemunhos.

Em relação ao século XIX, Cavalcanti (2007) destaca que o primeiro estudo “etiquetado” como avaliação (estudo estatístico) foi realizado em 1833. Porém, só

em 1844 ocorreria o registro da primeira publicação de um estudo de avaliação (no caso, de estradas e canais). Quanto aos estudos na área educacional, Cavalcanti (2007) cita Dias Sobrinho (2003), onde este indica que a avaliação sempre foi privilegiada na área de educação, não só como “prática política e pedagógica”, mas como campo de estudo. A avaliação foi, desde então, associada aos interesses de classificação, hierarquização ou como informação útil para a racionalização, seja na sala de aula ou na administração pública.

Dias Sobrinho (2004) destaca ainda que, desde o século XIX, as avaliações na área de educação eram realizadas através de recursos técnicos e científicos e tinham como objetivo a seleção e a classificação. A avaliação vai, então, alcançando um grau crescente de complexidade e, a partir de meados do século XX, desenvolvendo-se como corpo de conhecimento específico.

Para Cavalcanti apud Rossi e Freeman (1989, p.15), desde o início dos anos 1930, os cientistas sociais utilizaram métodos de pesquisa social para emitir juízos de valor acerca dos programas de saúde e educação. Os autores são enfáticos ao afirmar que o desenvolvimento do EAv coincide com o “[...] avance y refinamento de los métodos de la investigación social y con los cambios ideológicos, políticos y demográficos” ocorridos desde o início do século XX nos EUA. A autora indica, com relação à década de 1930, que nos Estados Unidos foram implementados programas para recuperar a economia americana. Agências governamentais foram instituídas para “vigiar os programas nacionais”, a fim de averiguar se os recursos públicos estavam sendo bem aplicados e surtindo os resultados esperados. Para subsidiar essa avaliação, ocorreu uma gradativa inserção de cientistas sociais nas agências governamentais, com o objetivo de desenvolver pesquisa social aplicada às áreas de interesse público, tais como saúde, educação e transportes. Consoante a autora, foram realizados estudos envolvendo um grande número de variáveis relativas aos programas sociais e educacionais desenvolvidos pelo governo americano.

As décadas de 1930 e 1940 teriam sido marcadas pela criação de fundações para avaliar a administração pública e o setor privado, o desenvolvimento de pesquisas internamente às agências responsáveis pelas políticas sociais nos Estados Unidos e a incorporação de cientistas sociais no “*staff*” nestes espaços, conforme Cavalcanti apud Worthen (1997). O esforço conjunto dos pesquisadores e dos profissionais do governo, além de proporcionar o desenvolvimento de pesquisas

sociais nessas agências, foi um dos fatores determinantes para o desenvolvimento da avaliação de políticas.

Paralelamente à inserção de pesquisadores nas agências governamentais, outro fator que atuou na conformação do EAv depois da 2ª Guerra Mundial, segundo Cavalcanti, foi o desenvolvimento da pesquisa social aplicada. O diferencial que se observou em relação aos períodos anteriores foi que, a partir da década de 1950, os programas sociais aumentaram em extensão e escala, e os pesquisadores sociais começaram a observá-los de modo mais abrangente e com uma frequência maior do que antes. A pesquisa social aplicada é considerada a “precursora ancestral” da avaliação tal como ela é hoje conhecida.

Na linha do desenvolvimento da avaliação de programas, Cavalcanti (2007), apud Worthen (1997) apontam que, a partir do final dos anos 1950 e início dos anos 1960, a nação americana tomou consciência dos problemas sociais vivenciados pelos grupos menos favorecidos. Para atender às demandas sociais vigentes, foram implementados grandes programas de combate à pobreza. Para proporcionar informação sobre a forma como se estava efetuando os gastos públicos e saber se os programas implantados estavam alcançando os resultados esperados, foram realizadas avaliações pelas agências governamentais que os promoviam.

Para Carlino (1999), ainda sobre os anos 1960, um aspecto que de maneira singular colaborou para o desenvolvimento da avaliação foi a disseminação da teoria do capital humano nos Estados Unidos e nos países europeus. Para ele, a relação entre o investimento da educação e o seu rendimento proposta por essa teoria deu origem a vários investimentos na área educacional. Para isso foi necessário também criar mecanismos capazes de controlar a eficiência da preparação dos recursos humanos. Para Cavalcanti (2007 apud PACHECO; SALINAS, 1989), o crescimento da avaliação nos anos 1960 é resultado da necessidade sentida pelos diversos níveis governamentais de controlar e justificar as políticas e programas de ação social. Nesse período, a avaliação passou a ser vista como uma ferramenta capaz de promover o controle do gasto público.

Ainda é importante frisar que Cavalcanti (2007 apud SANTACANA; BENITO, 1996), indicam dois fatos que marcaram o desenvolvimento da avaliação de programas. O primeiro, de ordem social, foi a luta em defesa dos direitos humanos que se observou a partir do início da década de 1960. O segundo fato que, na visão dos autores, teria colaborado para o desenvolvimento da avaliação de programas,

foi um preceito de ordem econômica resultante da maturidade das sociedades democráticas, segundo o qual os gastos públicos deveriam ser justificados ideológica e economicamente, requerendo, portanto, dispositivos de controle.

Cavalcanti (2007) afirma ainda que essas avaliações não se fundamentavam em um corpo teórico-metodológico específico. Elas se baseavam nos conhecimentos advindos da pesquisa social aplicada. No entanto, a ideia de utilizar a avaliação para obter informação e tomar decisões acerca do que estava sendo avaliado já estava presente.

De forma geral, até os anos 1960, as avaliações de programas eram realizadas esporadicamente e muitas vezes resultavam do interesse individual de estudiosos, 'curiosos' em conhecer o que estava acontecendo nos programas educacionais e sociais desenvolvidos pelas instituições. Não obstante, esses primeiros estudos foram importantes para o desenvolvimento da avaliação de políticas tal como é conhecida hoje. E foi através dos acertos e erros acerca de como 'avaliar', que teve início a construção do corpo teórico-metodológico que viria a constituir o EAV (CAVALCANTI, 2007, p.52).

Cabe ressaltar que, ainda na década de 1960, mesmo tendo sido disseminada a ideia da necessidade da avaliação através das agências governamentais, um movimento contrário desencadeou um questionamento da relevância, qual seja, sobre a utilidade e dos aspectos metodológicos que estavam sendo utilizados para avaliar os programas. Para Cavalcanti (2007 apud PACHECO, 1998), percebeu-se um empobrecimento conceitual e analítico da avaliação, uma vez que a metodologia das ciências sociais como, por exemplo, desenho experimental, grupo controle, quase-experimental etc., não estava respondendo às necessidades vigentes.

De acordo com Cavalcanti (2007 apud CRONBACH, 1963), desencadeou-se uma série de críticas sobre questões conceituais e metodológicas da avaliação e “[...] denunció sus múltiples defectos en relación a una gran diversidad de tópicos, empezando por la ambigüedad de sus componentes esenciales”. Guba (1967) afirma que “[...] reconoció de forma explícita los fracasos cosechados”.

Em seus estudos, Cavalcanti (2007) assevera que a partir do início da década de 1970, além de continuar o debate sobre como deveria ser concebida a prática avaliadora, a avaliação dos programas de cunho social é efetivamente reconhecida pelos políticos, administradores e acadêmicos como um importante instrumento capaz de proporcionar informações para o governo. Nesse período, há

florescimento da literatura sobre o tema, através de textos, manuais, revistas especializadas, livros etc.

Cavalcanti (2007 apud ROSSI; FREEMAN, 1989; PACHECO; SALINAS, 1998) destaca que o grande mérito das teorias desenvolvidas nesse período foi a de ampliar o campo de estudo do EAv. Para a autora, no final dos anos de 1970, é possível encontrar uma profícua produção na área, incluindo grandes linhas mestras e novas perspectivas que “[...] perfeccionaran métodos aparecidos anteriormente e hicieron circular ideas innovadoras sobre cómo debería ser ejecutada la práctica evaluadora,” (CAVALCANTI, 2007 apud PACHECO; SALINAS, 1998, p.124).

Conforme foi possível observar pela análise da literatura, durante as décadas de 1960 e 1970, ocorreram acontecimentos políticos, econômicos e sociais que contribuíram para a mudança de enfoque da avaliação, além de proporcionarem um gradativo amadurecimento do corpo de conhecimento da avaliação de políticas. Ou seja, o conceito de avaliação, portanto, foi agregando dimensões e, gradativamente, foi sendo substituído por concepções que abrangiam novos aspectos a serem avaliados (CAVALCANTI 2007, p. 56).

No início dos anos de 1980, segundo Cavalcanti (2007 apud Palumbo, 1994; PACHECO, 1998), a avaliação se deparou com “[...] la crisis de la utilización”. Os avaliadores reclamaram que as agências do governo federal dos EUA não estavam utilizando as informações promovidas por suas avaliações. Mesmo assim observa-se, durante esse período, a profissionalização da avaliação. Segundo Cavalcanti (2007 apud PACHECO, 1998), mais especificamente a partir dos meados dos anos 1980 observou-se que as críticas realizadas às práticas avaliativas que haviam provocado um grande debate conceitual e a disputa entre diferentes metodologias perderam o fôlego. Em seu lugar, nasce uma discussão acerca do aperfeiçoamento metodológico.

Na década de 1980, a mudança ocorrida na forma de conduzir as políticas de cunho social também influenciou significativamente o processo avaliativo, estabelecendo outra perspectiva para essa prática em relação à nova realidade em que se verifica a avaliação.

Cavalcanti (2007, p 57), em consonância com Dias Sobrinho (2002, p. 28), afirma que a mudança de paradigma do Estado do Bem-Estar para o neoliberalismo engendrou um tipo novo de Estado Avaliador. Em outras palavras, o Estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços que a sociedade utilizava para superar

seus problemas e passou a exercer severo controle e forte fiscalização. Observa-se aí uma transferência de ênfase. No primeiro caso, a avaliação tinha o propósito de analisar a eficácia dos programas com a finalidade de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais. No segundo, prevalece a lógica do controle da racionalidade orçamentária, que, efetivamente, significa cortes de financiamento e rebaixamento da fé pública.

Em relação à posição do Estado frente às políticas educativas e à mudança do processo avaliativo, Afonso (2000) e Dias Sobrinho (2002) afirmam que, durante a década de 1980, nasce um Estado Avaliador, no qual a avaliação passa a ser vista como uma prestação de contas e controle, o que leva à adoção de um modelo de responsabilização (*accountability*) baseado na lógica do mercado de trabalho. A avaliação recupera, então, a epistemologia do positivismo e incorpora o modelo de gestão do setor privado, enfatizando produtos ou resultados do sistema educativo.

Na década de 1990, para Cavalcanti (2007 apud PACHECO, 1998), a teorização do EAv foi sendo transformada e diversificada, cabendo ao avaliador adotar um marco de referência que fundamentasse a sua prática avaliadora.

Silva (2008), outra autora também estudiosa da constituição histórica do campo da avaliação de políticas públicas, verificou a expansão da avaliação de políticas e programas a partir dos anos 1960 nos Estados Unidos. Nessa época, houve considerável ampliação de financiamento federal para avaliação de programas sociais. No entanto, Silva (2008) considera que isto criou o que a literatura passou a chamar de “indústria da pesquisa avaliativa”. Esse período foi marcado por um caráter quantitativo e neutralista. Para Silva (2008 apud CHAMBERS; WEDEL; RODWELL, 1992), entre os anos 1930 e 1960, a avaliação de programas sociais já havia, nos Estados Unidos, passado pela primeira e segunda geração do desenvolvimento de sua prática, onde duas se destacaram:

A primeira admitia que os programas sociais não viessem apresentando resultados positivos; a segunda lição revelou que eventos políticos de longo alcance conduziram ao desenvolvimento de pesquisas de avaliação, instituindo um *consumer research* a partir da Segunda Guerra Mundial.

Para Silva (2008), a terceira geração de avaliadores se situou nos anos de 1960, nos Estados Unidos, mais especificamente no governo de presidente Lyndon Johnson, com o programa Guerra contra a Pobreza. À expansão da pesquisa

avaliativa verificada nos anos de 1960 e 1970 seguiu-se seu declínio, nos anos de 1980, com a eleição de Ronald Reagan para presidente do país em questão.

Quanto à quarta geração, essa foi caracterizada como de reação ao ceticismo dos anos 1980. Ou seja, na década de 1990 foi retomado o interesse pela pesquisa avaliativa, a partir de abordagens compreensivas que têm se proposto a articular as abordagens quantitativa e qualitativa, merecendo destaque as variáveis contextuais desconsideradas pelos modelos neutralista e quantitavista de períodos anteriores. Neste contexto, segundo Silva (2008), passa a se explicitar a dimensão política da avaliação, percebida, a partir daí, em articulação com a dimensão técnica.

Ainda na perspectiva da construção de ampliação da reflexão sobre a construção histórica e o desenvolvimento da pesquisa avaliativa, Silva (2008 apud COOK; LEVITON, 1995) expressa três estágios na evolução da teoria da avaliação. O primeiro é situado nos anos 1960, e sua principal marca é a aplicação do rigoroso método científico para resolução dos problemas sociais. O segundo estágio data dos anos de 1970, que dá ênfase à utilização do pragmatismo no tocante ao uso da avaliação. Tem destaque, nesse estágio, o debate sobre a utilização de técnicas de avaliação quantitativas em oposição às qualitativas, o que se convencionou como pluralismo de métodos, conceitos e tipos de avaliação; porém, sem consensos entre os teóricos. Já o terceiro estágio, para Silva (2008), constitui-se como a síntese dos dois primeiros estágios, onde ocorre uma integração entre técnicas em conformidade com o contexto e os objetivos da avaliação.

Silva (2007, p. 104) coloca que, complementando as indicações anteriores os autores Rossi e Freeman (1993), foram apontados como fundamentos para o desenvolvimento de pesquisa avaliativa a aceitação do método científico como instrumental para lidar com problemas sociais, com aplicação de método de pesquisa social.

No Brasil, a expansão das avaliações de políticas e programas sociais, segundo Silva (2008), foi registrada nos anos 1980. Nesse período, os movimentos sociais passaram a demandar políticas sociais universalizadas enquanto um direito de cidadania. Essa disseminação ocorreu devido a exigências de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que exigiam reformas de programas sociais pautadas na focalização, descentralização e privatização.

Já nos anos 1990 aconteceu um forte impulso da avaliação, agora no contexto da reforma do Estado, seguindo uma tendência internacional para adaptação do Brasil à nova ordem do capitalismo mundial. Podemos citar a reestruturação produtiva, determinada, por um lado, pela crise fiscal do Estado, e, por outro, pela forte influência do projeto neoliberal, tardiamente assumido, na visão da autora. Nesse contexto, muitas funções do Estado foram transferidas para organizações do chamado terceiro setor.

Consoante Silva (2007), no processo de reforma estatal proposto por Pereira (1998) foi definido o grau de regulação estatal e delimitado o tamanho do Estado mediante a adoção de estratégias de privatização, publicização e terceirização. Para a autora, a reforma do Estado brasileiro nessa época gerou três consequências em relação à prática de avaliação de políticas e programas sociais, que foram: a criação de um mercado de instituições e profissionais concorrendo por fundos públicos; a utilização da avaliação como mera medição de resultados dos programas sociais e uma redução da avaliação à sua dimensão técnica.

2.2.2 Conceitos de avaliação de políticas públicas

Holanda (2006), numa perspectiva positivista, define o processo de avaliação em duas etapas. Primeiro, a avaliação é um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados, o que pressupõe um trabalho de pesquisa formalmente estruturado e um esforço de reflexão e análise crítica visando a formulação de juízos para se chegar a conclusões. E, em segundo lugar, a avaliação pode ser diferenciada por sua forma ou etapa de implementação e, ainda, por seus resultados. A avaliação pode direcionar-se tanto para a forma de execução do programa (avaliação de processo) como para os seus efeitos (avaliação de resultados). No primeiro caso, temos uma avaliação *pari passu*; no segundo, uma avaliação *ex post*.

Worthen (1997, p.5) considera que a avaliação é a determinação do valor do mérito de um objeto (o que está sendo avaliado). Ou seja, a avaliação consiste na identificação de critérios defensáveis para determinar o valor, mérito, utilidade, efetividade ou relevância de um objeto submetido a avaliação em relação a esses critérios.

House (1980, p.73) considera que a avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não é absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém.

Para Weiss (1998, p.73), a mesma seria uma análise ponderada e sistemática da operação e/ou dos resultados de uma política ou um programa em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política. Avaliar é emitir juízos de valor para aferir o mérito ou o valor de um programa ou intervenção social, tendo como base informações empíricas recolhidas de forma sistemática e rigorosa.

Cohen e Franco (1999), para compor a definição de avaliação, recorreram aos conceitos propostos por duas organizações supranacionais: a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial de Saúde (OMS). Ambas enfatizam a avaliação como uma atividade intrínseca ao processo de planejamento, fundamental para melhorar as atividades que estão sendo implementadas.

Cohen e Franco (1999) consideram ainda que a avaliação é um instrumento capaz de decidir se um programa ou projeto é o modo mais eficiente e eficaz para viabilizar a intervenção numa determinada área ou problema. Destacam que desempenha um papel importante no momento de escolha entre dois programas ou projetos alternativos que podem ser implementados.

Aguilar e Ander-Egg (1995) sugerem um percurso bastante complexo para conceituar a avaliação. Nessa obra, os autores selecionaram aproximadamente 20 definições de avaliação, provenientes de diversas áreas do conhecimento e realizadas em diferentes períodos históricos. Dentre os autores dessas definições são encontrados alguns que direcionaram seus estudos para a área de saúde, educação e desenvolvimento comunitário. Também incluem conceitos propostos por organismos supranacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a OMS.

[...] uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirvam de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o

conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados (CAVALCANTI, 2007, p. 70 apud AGUILAR; ANDEREGG 1995, p. 31-32).

Vedung (1997, p.31) afirma que a avaliação é um processo geral e pode ser aplicado a qualquer tipo de comportamento social. É, portanto, um mecanismo que visa controlar as atividades desenvolvidas pelo governo, sistematizar e ajustar os resultados obtidos. Ou seja, preocupa-se com as intervenções realizadas pelo governo e pode ser aplicada a qualquer tipo ou nível institucional.

Para Cavalcanti (2007), dois organismos — BID e o Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) — contribuíram de forma significativa ao proporem conceitos de avaliação de políticas, programas ou projetos.

Para o primeiro, que incorpora o conceito criado pelos especialistas da Organização e Cooperação de Desenvolvimento Econômico/Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (OCDE/CAD), a avaliação é:

[...] un escrutinio – lo más sistemático y objetivo posible – de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y SUS dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito ES determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información que sea creíble y útil, para permitir La incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones tanto del prestatario como de los donantes (OCDE/CAD, 1991 apud BID, 1997, p. 02).

O segundo organismo define a avaliação como “[...] un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y La finalización del programa social” (SIEMPRO, 1999, p.55).

As duas conceituações consideram a avaliação como ferramenta para gerar informação para a tomada de decisão (dimensão decisional) e acentuam a dimensão integradora (processo inerente ao planejamento). Porém, o BID (1997) utiliza o Modelo de Marco Lógico como fundamento para suas atividades avaliativas e o SIEMPRO (1999) desenvolve a avaliação dentro da perspectiva de Gestão Integral de Programas Sociais Orientada para Resultados.

Ainda para Cavalcanti (2007), no conceito proposto por Niremburg (2000), há três dimensões apontadas: decisional, racional e integradora. Essa autora, ao tratar do conceito de avaliação, enfatiza sua importância para a gestão de

programas. Segundo ela, as informações produzidas pela avaliação amparam o planejamento e a gestão dos programas e projetos.

A avaliação deve ser uma atividade contínua e indissociável do processo de planejamento (formulação, execução e avaliação), e tem como objetivo permitir aos que conduzem o programa e aos outros atores envolvidos “[...] tomar decisiones acertadas, confiables y fundamentadas acerca de como seguir” (NIREMBERG, 2000, p. 121).

Solarte Pazos (2002) destaca ainda que a avaliação adquiriu grande preeminência durante a denominada nova administração pública, pois se tornou uma ferramenta de gestão do governo. Ou seja, o processo avaliativo está estreitamente relacionado com a gestão das políticas públicas e tem como objetivo produzir informações acerca do seu desempenho e rendimento.

As três dimensões ajudam a classificar o conceito de avaliação proposto por Bañón & Martinez (2003). Esse autor, assim como Solarte Pazos (2002), ao determinar o conceito de avaliação, faz uma conexão com a Nova Gestão Pública, o que o aproxima da dimensão decisional. Para ele, a ação pública se manifesta através das políticas, e avaliar é fazer democracia, prestar contas e aprofundar os valores democráticos.

Para Raupp e Reichle (2003), avaliar é emitir juízo de valor a respeito de algum aspecto e determinar até que ponto ele alcança certos padrões desejados. É uma ferramenta utilizada para aumentar a eficácia dos programas e projetos. Através dela é possível corrigir a direção e os processos, tornando-os mais capazes de conseguir os resultados almejados. Para tanto, é necessário o estabelecimento de critérios que permitam a realização de comparação entre o alcançado e o desejado, trazendo à tona as dimensões integradora e racional.

Para Gómez Serra (2004, p.57), a avaliação deve estar presente em todas as etapas do programa ou projeto. Avaliar sempre significa um juízo sobre o valor daquilo que está sendo avaliado. A avaliação deve, portanto, ser um processo contínuo e planejado, para que se possam produzir informações que permitam auxiliar na tomada de decisão.

2.2.3 Dimensões a reconhecer na avaliação

O que será apresentado neste tópico refere-se basicamente a quatro aspectos observados por Cavalcanti (2007) e considerados importantes neste estudo. O primeiro é que os conceitos de avaliação aqui tratados são aqueles encontrados nas obras que se dedicam exclusivamente ao Enfoque de Avaliação. O segundo aspecto é que os autores que se alinham com o EAv conceberam seu referencial teórico-metodológico de modo a permitir a abordagem, de maneira indistinta de políticas, programas e projetos. Terceiro, que Cavalcanti (2007), afirma que as “[...] metodologias e técnicas utilizadas para avaliar são flexíveis e, portanto, adaptáveis a qualquer um dos níveis mencionados”. O conceito de avaliação trabalhado por Cavalcanti é encontrado tanto na literatura específica da área educacional, produzida por educadores, quanto na que trata da área social, produzida por sociólogos, economistas e outros cientistas sociais.

No entanto, Cavalcanti (2007) chama a atenção e afirma que a maioria das obras que se alinham com EAv são direcionadas ao estudo de políticas classificadas como sendo de cunho social. Existem, entretanto, outras, que se dirigem para a avaliação de políticas públicas em geral. O quarto aspecto possui uma estreita relação com o anterior. Para a autora, é possível identificar com frequência, nas obras que se alinham com o EAv, uma “transferência” de referências teórico-metodológicas. Porém, é importante frisar que estes autores utilizam conceitos, tipos e modelos de avaliação provenientes da área educacional nos seus estudos sobre a área social. Neste sentido, e sem levar em conta o juízo que se possa fazer deste movimento, é importante reconhecer que esses aspectos teórico-metodológicos, independentemente do foco para qual foram inicialmente direcionados, têm servido como base para o estudo de processos avaliativos de atividades ou fenômenos em áreas de natureza diversa.

Para Cavalcanti (2007, p. 62), o conceito de avaliação, de maneira geral, refere-se à ação de testar, medir ou atribuir valor a alguma coisa; apreciar ou estimar o merecimento de; calcular, computar e conhecer a grandeza de; fazer uma apreciação. A avaliação é, portanto, considerada um instrumento para medir e julgar objetos ou pessoas através de um processo de quantificação que permite estabelecer números ou pontuações sobre o que está sendo avaliado.

No entanto, ainda de acordo com a autora ora em questão, parece que à medida que o processo avaliativo passou a ter uma função importante na administração e gestão das agências governamentais, o conceito de avaliação foi agregando dimensões e, gradativamente, sendo substituído por concepções que abrangiam novos objetivos, funções e aspectos a serem avaliados.

Neste sentido, a partir dos diversos conceitos de avaliação de políticas, a autora menciona três dimensões que são para ela complementares e historicamente cumulativas. Para Cavalcanti (2007), as dimensões aqui apresentadas foram criadas a partir da decomposição dos conceitos de avaliação e tem o objetivo de facilitar o entendimento das conotações que eles foram incorporando ao longo do tempo e como consequência da importância que foi dada à avaliação para a melhoria das ações do Estado.

A primeira dimensão é denominada de decisional e aparece virtualmente em todos os conceitos analisados. Isto significa que a atividade avaliativa sempre esteve relacionada ao processo de tomada de decisão. Ou seja, a avaliação possuiria um caráter eminentemente prático e utilitário. Ela seria conduzida para subsidiar a tomada de decisão, especialmente no sentido de garantir e legitimar os recursos alocados pelo Estado às políticas públicas. Isso sugere que um dos objetivos da avaliação é fornecer informações para que os interessados possam, por meio dela, decidir corretamente e coerentemente sobre uma determinada política.

Já a segunda é intitulada de dimensão racional. Refere-se à reforma do Estado quanto à redução do seu tamanho, sua orientação para o mercado e a adoção do enfoque gerencial na administração pública, ou seja, o Estado gerencial, bem como no que se refere à redução dos recursos alocados às políticas. Neste sentido, passou a ser conferida a racionalização da decisão e dos recursos disponíveis através da utilização de critérios de eficiência, eficácia e efetividade. A avaliação começou a ser vista como uma ferramenta ou mecanismo para a reforma do Estado, que tem como objetivo produzir informações para o que alguns autores consideram a “melhoria” da gestão das políticas.

A terceira dimensão a autora denomina de integradora, pois busca incorporar a tendência observada de que a atividade avaliativa vem sendo crescentemente entendida como parte integrante de um processo mais abrangente, que inclui o processo de elaboração da política, programa ou projeto. Esta dimensão, por conseguinte, está associada à ideia de um ciclo, constituído de fases.

Para a autora, e em concordância com Fernández-Ballesteros (2009), a dimensão denominada por ela como integradora parece, portanto, estar relacionada à ênfase dada ao processo “linear de planejamento.”

2.2.4 As dimensões da avaliação: decisional, racional e integradora

Para Cavalcanti (2007), a dimensão decisional é bastante difundida no âmbito do EAv e pode ser observada desde os conceitos mais remotos até os mais recentes. Cita como exemplo dois autores que propuseram, na década de 1970, as seguintes definições de avaliação.

Avaliar um programa de ação social é colecionar evidências acerca de sua efetividade. “Estas evidências proporcionam ao avaliador a capacidade de persuadir os outros a modificar, continuar ou cancelar o programa avaliado” (CAVALCANTI, 2007, p. 65 apud HOUSTON, 1972, p. 51).

A avaliação é o processo de averiguar as áreas de “preocupação” que necessitam de decisão, colecionando, selecionando e analisando informações apropriadas para informar dados sumariamente úteis para a tomada de decisão e indicar alternativas possíveis (CAVALCANTI, 2007, p. 65 apud ALKIN, 1972, p. 107).

Cavalcanti (2007, p.65 apud TRIPODI, 1984, p.17) propõe uma Avaliação Diferencial, e definem avaliação de programas sociais como sendo a acumulação sistemática de fatos para fornecer informações sobre a realização dos requisitos e objetivos dos programas em relação aos seus esforços, eficácia e rendimento em qualquer dos estágios de seu desenvolvimento. Os fatos da avaliação podem ser obtidos através de várias técnicas relativamente sistemáticas e são incorporados em determinado sistema de valores para a tomada de decisão sobre os programas sociais.

Na perspectiva da dimensão racional, Weiss (1998) define a avaliação de programas como uma investigação sistematizada que utiliza os métodos das ciências sociais para medir os resultados de um programa e compará-los às metas planejadas e, desta forma, tirar conclusões acerca da eficácia, do valor e do êxito daquilo que está sendo avaliado. A avaliação descreve e compreende as relações entre variáveis, estabelecendo uma sequência causal, e proporciona informação precisa que possibilita a tomada de decisão.

Cavalcanti (2007 apud WEISS, 1998) aponta para a dimensão racional da avaliação e enfatiza a necessidade de estabelecer critérios que possibilitem a racionalização da tomada de decisão. Nessa perspectiva, a autora enfatiza em Weiss (1998, p.04) que a avaliação, no sentido de uma investigação ou pesquisa avaliativa, é um procedimento concebido para ajudar aos responsáveis por programas ou políticas a trabalhar e alocar seus recursos da melhor maneira possível. É uma maneira de aumentar a racionalidade das decisões ou, segundo a autora (2007, p. 66), “[...] uma pesquisa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou política comparando-os a um conjunto de padrões explícitos como meio para contribuir para a melhoria do que esta sendo avaliado”.

Cavalcanti (2007), ressaltando a dimensão decisional e racional do conceito de avaliação, afirma que esta não é uma “ciência”; é pesquisa interdisciplinar. Por isso, utiliza instrumentos da pesquisa social e de diversas outras áreas do conhecimento que permitem coletar, analisar e sistematizar de maneira mais precisa as informações para uma tomada de decisão.

Na mesma perspectiva, Cavalcanti (2007 apud Viedma, 1996, p.01) afirma que a avaliação é um instrumento que deve estar presente em todas as fases do programa, desde o planejamento até a conclusão das atividades.

Quanto à dimensão integradora da avaliação no processo de planejamento e desenvolvimento de programas e projetos, Martinic (1997, p.7-8) conceitua a avaliação como uma atividade permanente e integrada ao ciclo de vida dos projetos.

A dimensão racional é também enfatizada por Cohen e Franco, ao indicar que a avaliação deve possibilitar a racionalização de recursos para o desenvolvimento do programa, através de critérios associados à eficiência e eficácia dos programas que estão sendo avaliados. Deste modo a avaliação é entendida como “[...] uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos” (COHEN; FRANCO, 1999, p.77).

2.2.5 Tipos e níveis de avaliação

2.2.5.1 Monitoramento e avaliação

Para Holanda (2006), o monitoramento e a avaliação são funções estreitamente interrelacionadas e em determinadas circunstâncias podem ser desenvolvidas ao mesmo tempo, induzindo a uma impressão de superposição ou paralelismo. O monitoramento corresponde a um levantamento continuado, regular e sistemático de informações para documentar e avaliar o andamento e o progresso obtido na execução de uma intervenção social, tendo como referência principal o seu plano ou projeto inicial, considerando suas diversas características e os objetivos que visam distinguir o monitoramento como gerencial, de desempenho, e o monitoramento de avaliação ou de resultado.

O monitoramento gerencial é utilizado rotineiramente por gerentes e administradores como uma ferramenta de trabalho para coordenar, supervisionar e avaliar o andamento das atividades e tarefas sob seu comando. Tem como objetivo interno verificar se os planos e programas estão sendo executados como previsto inicialmente, sem desperdício ou uso inadequado de recursos financeiros e humanos, de modo a melhorar a eficiência, justificar a continuidade e expansão dos programas. Já como objetivo externo, tem a função de prestação de contas em razão das exigências legais ou contratuais, como o voltado para atender as normas de Tribunais de Contas, a solicitações de financiadores e patrocinadores, bem como dos bancos de desenvolvimento e de agências de fomento e das demandas do Congresso ou pressões da opinião pública. Para Holanda (2006), esse último exemplo se aproxima do monitoramento de desempenho que vamos ver a seguir.

Quanto ao monitoramento de desempenho propriamente dito, esse tem um aspecto mais arrojado, ambicioso, pois funciona como etapa preparatória de avaliação e procura aferir não apenas a eficiência do programa, mas também a sua eficácia, em particular o grau em que ele está atingindo e influenciando a população-alvo. Esse monitoramento indaga se a intervenção planejada está atingindo seus objetivos, total ou parcialmente, se está tendo sucesso ou fracasso e se é adequado para tratar os males sociais que se propõe atenuar ou erradicar. Em alguns momentos, é denominado monitoramento de contexto, o qual visa mapear o contexto dentro do qual está operando na medida em que este pode afetar algumas

hipóteses e riscos básicos relativos ao projeto e às questões políticas e institucionais.

No que tange à avaliação do monitoramento, essa, segundo Holanda (2006), é uma pesquisa mais aprofundada que avança na busca das causas que podem explicar o sucesso ou fracasso dos programas, indicando se a eventual frustração dos seus objetivos resulta de falhas da teoria do programa ou de erros na sua implementação e se estas falhas podem ser minoradas, corrigidas ou eliminadas, no processo de revisão ou retroalimentação do sistema de planejamento e de formulação de planos e projetos.

O monitoramento de avaliação se desdobra em avaliação de processos; resultados ou impactos; contextos; objetivos. Este último, sob o ponto de vista da relevância atual e futura para a população-alvo. No tocante à avaliação de processos, esta seria uma fase preparatória para avaliação de resultados e impactos. É importante frisar que o Banco Mundial incentiva a montagem de monitoramento de resultados em substituição ao modelo tradicional de implementação. A esse respeito podemos averiguar como vem se dando esse aspecto no que concerne ao nosso projeto de estudo sobre a Região Metropolitana de Cariri.

Por fim, compreendemos que o monitoramento é um segmento importante da avaliação, mas não a substitui. É importante porque identifica de modo preliminar desvios e falhas graves de execução que precisam ser analisados e corrigidos pelos gerentes ou encarregados da supervisão da execução. O monitoramento tem uma postura passiva, pois apenas constata, registra e informa o que acontece para os patrocinadores do projeto. Isto acontece de forma rápida e tempestiva, utilizando processos informais ou não sistemáticos, com função mais limitada do que a supervisão e avaliação. Portanto, é importante ficar claro que a principal diferença entre monitoramento e avaliação é justamente porque o aquele é permanente, enquanto esta pode ser pontual. É importante salientar ainda que o monitoramento é uma atividade interna, enquanto a avaliação pode ser externa.

Para Holanda (2006), não há consenso sobre o que se entende por supervisão. Para ele, na teoria e na prática administrativa, entende-se como supervisor aquele profissional que faz a ligação entre a administração da cúpula e o pessoal operacional. Em alguns casos, a supervisão pode se confundir com a função de coordenação, acompanhamento e orientação. É atividade associada à

realização de planos, programas e projetos, quase sempre sob forma de assistência técnica durante a implementação destes. É uma atividade paralela ao acompanhamento que procura traduzir em ações corretivas os resultados da avaliação.

Holanda (2006) define ainda que tanto o monitoramento como a avaliação podem ser associados também àquilo que, na teoria administrativa, é definido como controle, sendo este um termo de forte conotação. Porém, para ficar mais claro podemos ver os tipos de controle elencados pelo autor. O primeiro se refere ao controle de direcionamento, “*ex ante*”, seria um alerta rápido quando se identificam alguns desvios que podem ter sérias consequências no futuro imediato e precisam ser tomadas providências urgentes para corrigir a situação. O segundo é o controle “*ex post*”, ou depois da ação, e tem como pressuposto avaliar a ação depois que ela foi completada. Esse controle se confunde com o processo de avaliação, pois exige uma reflexão mais profunda para fins de realimentação do processo de planejamento no próximo período. Por fim, pode-se citar o controle de triagem ou de sim ou não, como o da lista de checagem dos aviadores antes da decolagem, devendo esta ser abortada quando há um sinal de problema.

No que diz respeito ao monitoramento e a avaliação, percebe-se, em conformidade com Holanda (2006), que a avaliação tem um sentido mais ativo e abrangente e corresponde a um esforço de reflexão crítica sobre o processo e os resultados, impactos ou a implementação do plano ou projeto. Esse esforço busca aferir tanto a eficiência como a eficácia, bem como a adequação ou relevância do ponto de vista de resultados obtidos *versus* desejados, ou benefícios *versus* custos.

Portanto, o processo de avaliação deve ser permanente, a partir da fase de planejamento ou da elaboração do projeto, e deve seguir até a fase de execução e funcionamento. Na fase de avaliação, o enfoque é eminentemente ativo e crítico, enquanto no monitoramento a postura é relativamente passiva em relação aos seus objetivos limitados.

A respeito da auditoria, não se pode confundir com avaliação, embora os dois processos estejam relacionados com os sistemas de controle administrativo. A auditoria é um procedimento formal que visa identificar até que ponto foram atendidas as normas legais e exigências regulamentares, que disciplinam a administração. A avaliação é um procedimento técnico, menos formalizado e mais voltado para a dimensão econômica e gerencial da ação governamental.

Para Holanda (2006, p. 70):

A auditoria é um procedimento formal que visa a identificar até que ponto foram atendidas as normas legais e exigências regulamentares, que discipline a administração pública. No seu limite externo, assume a forma de fiscalização para prevenir ou identificar a responsabilidade por eventuais desvios na utilização de recursos públicos.

Ainda conforme Holanda (2006), a avaliação é um processo técnico, menos formalizado e mais voltado para a dimensão econômica e gerencial da ação governamental. A avaliação pode partir de uma dimensão externa e ir até mesmo à auto-avaliação. Vale ainda salientar que, no processo de auditoria, o enfoque é retrospectivo; na avaliação, esse enfoque é prospectivo, como afirma o autor. Os processos de auditoria são predefinidos, ao passo que, na avaliação, a abordagem é basicamente heurística, ou seja, aprende-se fazendo. Em resumo, a auditoria apura responsabilidades individuais e busca culpados.

Holanda (2006) discorre ainda sobre os diversos tipos de avaliação. Para ele, a avaliação é uma atividade complexa e polimorfa, que comporta múltiplas abordagens e diversas categorias e tipos de investigação. Para o autor, são sete as categorias que se referem às etapas do processo de planejamento e do ciclo dos projetos, que são: avaliação das necessidades, da teoria do programa, a pré-avaliação, avaliação de processo, de implementação, de resultados e, finalmente, avaliação de eficiência.

Quanto aos níveis ou abordagem, Holanda destaca nos seus estudos cinco, que consideram diferentes maneiras de caracterizar e promover a avaliação. São os níveis de avaliação de objetivos, que se caracteriza como sendo uma avaliação agregativa; a avaliação de horizontes de tempo e continuidade, considerando os aspectos de uma avaliação “*ex ante*” ou “*ex post*”; a avaliação de abrangência, escopo e cobertura; a avaliação de extensão dos efeitos e impactos e, por último, a avaliação de relação entre avaliador e avaliado, que também pode ser denominada auto-avaliação ou avaliação interna ou externa.

Para Holanda, (2006), avaliação de necessidade busca identificar o problema ou a questão social que justifique a intervenção programada. É o que habitualmente chamamos de diagnóstico. Quanto à avaliação da teoria do programa, essa procura responder questões relacionadas com a concepção, estrutura lógica e

desempenho técnico do programa. Essa teoria em muitos casos não se apresenta de forma explícita. Já em outros casos, apesar de explícita, parte de premissas falsas ou apresentando incoerências, falhas ou lacunas graves, quando não se apresenta de forma equivocada. Enfatiza Holanda que

Qualquer programa social está fundamentado em uma teoria – a teoria do programa, um conjunto de hipóteses logicamente articuladas que explica como e por que podemos esperar que a intervenção do governo irá resolver um determinado problema (HOLANDA, 2006, p. 109).

A pré-avaliação caracteriza-se como uma análise preliminar da viabilidade da avaliação. Podemos observar que a pré-avaliação apresenta em suas entrelinhas três objetivos principais. O primeiro é descrever o modelo ou o desenho técnico do programa, com atenção para a caracterização dos seus objetivos e metas; o segundo aparece com a função de verificar se esse desenho está claramente definido e especificado de modo a tornar viável a avaliação do programa; por último, confirmar o efetivo interesse dos “*stakeholders*” na execução da avaliação e identificar os possíveis usos dos seus resultados.

Já a avaliação de processo está relacionada com as atividades do programa propriamente dito, no que diz respeito à forma de implementação e à maneira pela qual os serviços são prestados.

Para Holanda (2006 p. 111),

Quando se fala em avaliação geralmente se pensa em avaliação de produto, resultado ou impacto. Em alguns casos, no entanto, é tão importante conhecer o processo como o produto. Isso ocorre quando fica difícil avaliar o produto sem entender o processo. Ou quando o processo é parte do produto, no sentido de que o como fazer é tão relevante quanto o que fazer e com que intensidade.

A avaliação de implementação se aplica quando se analisa a forma como o programa está sendo implementado e, a partir dessa análise, segundo Holanda, tenta-se formar um juízo sobre seu potencial de sucesso ou de fracasso. Há que ter cuidado com esse tipo de avaliação, pois ele, às vezes, pode se confundir com a avaliação de processo ou com o monitoramento; porém, não é a mesma coisa. Portanto, na avaliação de processo, mesmo quando o objetivo é apreciar resultados, não é conveniente, diz Holanda, esperar que o projeto esteja concluído para iniciar a avaliação. É importante avaliá-lo com maior antecedência possível, durante a sua

implementação, procurando identificar como está se dando a transformação de insumos em produtos; até que ponto se vem obedecendo ao projeto original; qual o nível de cobertura da população-alvo; quais os problemas organizacionais, processuais; dentre outros.

No que diz respeito à avaliação de resultados e impactos, encontra-se a forma mais comum de interpretar o que é avaliação, no sentido de investigação que busca identificar até que ponto os objetivos do programa estão sendo alcançados. A maior razão desse tipo de avaliação é averiguar se os objetivos do programa foram de fato realizados, ou seja, se a intervenção do governo provocou a verdadeira mudança social de curto ou longo prazo — produtos e efeitos —, através dos impactos. A avaliação de resultados ou impactos é uma tarefa difícil e muito exigente em termos de requisito de tempo, dinheiro e pessoal capacitado, além de sofrer muitas restrições de natureza política e administrativa.

Por último, temos a avaliação de eficiência, que é centrada em dar ênfase à análise dos custos e benefícios do programa e dos seus índices de custo-efetividade e visa responder à questão de como os resultados justificam os custos.

A avaliação de eficiência pode ser considerada uma dimensão ou extensão da avaliação de resultados e impactos. Com efeito, não basta dizer que o programa tem resultados ou gera benefícios. É preciso ir além e balancear resultados e gastos, benefícios e custos (HOLANDA 2006, p.116).

Com relação aos níveis de avaliação, podemos citar ainda Holanda (2006). Para o autor, há cinco tipos mais específicos desta. A primeira a se destacar é a avaliação formativa, por ser diferente da avaliação agregativa ou aditiva, que na sua forma tradicional, é de natureza retrospectiva e voltada para a “*accountability*”, ou para a medição de efeitos e resultados. É realizada na fase de desenho do projeto piloto ou teste do currículo e acontece numa visão prospectiva.

Em segundo lugar aparece a avaliação de horizonte de tempo e continuidade da avaliação, onde o processo contempla diferentes níveis de “*timing*”, ou horizonte de tempo, que nos permitem distinguir entre a avaliação *ex-ante*, a avaliação intermediária ou *pari passu*, ou seja, monitoramento permanente, e a avaliação *ex post*. Holanda (2006, p.122) destaca que esse tipo de avaliação tem sido muito praticado pelos bancos e agências de financiamento nacionais e internacionais, como o Banco Mundial, BID, BNDES, BNB, assim como pelas

instituições governamentais que administram incentivos fiscais e financeiros, a exemplo da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Em terceiro lugar podemos citar a avaliação de abrangência, escopo ou cobertura. Refere-se, em primeiro lugar, às estratégias e políticas econômicas e sociais, assim como à avaliação temática. Diz respeito também à avaliação de sistemas e instituições como, por exemplo, de reformas do Estado, administrativa, sistema de pessoal civil, política, dentre outras. Nesses dois casos há pouco citados, temos uma abordagem basicamente macro, que envolve critérios e métodos quantitativos e qualitativos. Em terceiro lugar aparece a avaliação dos programas, setores e projetos. Aqui, os objetivos são mais específicos e concretos e a avaliação pode ser mais útil e objetiva. Predomina um enfoque de avaliação mista, ou seja, micro e macro, qualitativo e quantitativo.

Em quarto, damos destaque à avaliação de extensão e profundidade dos efeitos. Aqui é delimitado o campo de atuação do avaliador, ou seja, é definido até onde pode ser levado o processo de investigação. Em projetos sociais, a principal distinção é entre efeitos e resultados, de curto e médio prazo, e de impactos, que são as transformações e mudanças sociais a serem obtidas no longo prazo.

Em último lugar destacamos a auto-avaliação, ou seja, a definição de quem é responsável pela avaliação, quem faz a avaliação. Esse tipo de avaliação tem sido muito importante nas etapas iniciais de implantação de um sistema ou de um processo avaliativo. Neste caso ainda podemos ter a avaliação interna, realizada por supervisores, administradores ou auditores que são do próprio governo, mas não estão diretamente envolvidos na gerência do projeto e a avaliação externa, contratada com consultores de fora do governo.

2.2.6 Uma abordagem de avaliação: o enfoque de avaliação de políticas públicas

Cavalcanti (2007) discorre sobre processo de desenvolvimento do Enfoque de Avaliação de Políticas (EAv) nos seus aspectos conceituais e sobre suas ferramentas analíticas. A denominação Enfoque busca ressaltar que se trata de uma

perspectiva sobre um ponto de vista; de uma forma de olhar uma realidade concreta, as políticas públicas. Tem o objetivo de conhecer o resultado subjacente às políticas públicas tendo como foco o processo de implementação. O termo resultado é aqui utilizado pela autora de maneira genérica para fazer referência a desempenho, consequência, efeito, impacto ou produto de ações e estratégias que foram colocadas em prática para obter um determinado fim. Esse exame se dá a partir da avaliação de vários aspectos relacionados aos níveis operacionais da política como os programas e os projetos ou simplesmente as políticas.

O EAv emerge de um conjunto de práticas em diferentes áreas do conhecimento, agregando também princípios teórico-metodológicos da pesquisa social.

Segundo autores como Cohen (1972), Weiss (1998), Worthen (1997), Carlino (1999) e Santacana e Gómez Benito (1996), durante muito tempo não se teve clareza do que realmente constituía uma avaliação de política, pois não existia um corpo de conhecimento específico que a ela pudesse ser associado. A construção do campo conceitual da avaliação se transforma de acordo com os movimentos e as mudanças dos fenômenos sociais (DIAS SOBRINHO 2003, p.14).

O momento mais recente da perspectiva histórica aqui apresentada mostra como o desenvolvimento do EAv passou a estar relacionado a grandes reformas políticas e econômicas, à tentativa de solução de grandes problemas sociais e à redução de gastos públicos e a altos investimentos financeiros. É com base nesse processo de conformação do corpo de conhecimento do EAv que se pode inferir a diversidade analítica e metodológica que ele apresenta. Assim, as próximas seções se deterão nos principais elementos conceituais e metodológicos que hoje conformam o instrumental do enfoque cuja evolução histórica foi aqui apresentada.

Para Cavalcanti (2007), os autores que se alinham à EAv partem do pressuposto de que as políticas públicas são operacionalizadas através de programas ou projetos. Esses, por sua vez, resultam de um processo de planejamento, através de um ciclo que é denominado de *ciclo de intervenção social*, e constituído pelas etapas de formulação, implementação e avaliação. Cada etapa é composta por várias atividades e aspectos que podem ser avaliados de modo independente ou em conjunto.

Ainda segundo Cavalcanti (2007, p. 75), é possível, portanto, partindo da obra desses autores, apontar para a importância que dão ao processo de planejamento (formulação) de um programa ou projeto. Eles destacam a importância

em estabelecer claramente os objetivos, as ações, as estratégias, as metas, os resultados, etc. de um programa ou projeto. Essa preocupação parece ser o ponto de partida para que o processo avaliativo possa ser realizado, uma vez que desta forma se garantiria clareza sobre o que se pretende ao se realizar uma avaliação.

Com relação a avaliação achamos importantes alguns questionamentos que fazem referência à controvérsia acerca dos procedimentos teórico-metodológicos que devem ser utilizados para que se possa realizar o processo avaliativo em si. Alguns deles são: qual a função da avaliação; quais os objetos ou aspectos serão avaliados; que tipo de informação deve ser recolhida ao verificar cada um dos objetos avaliados; para quem se realiza a avaliação; que metodologia deve ser utilizada; quem deve realizar a avaliação; quais os critérios devem ser usados; etc.

Para Cavalcanti (2007), com a intenção de produzir um embasamento teórico-metodológico que abarque o complexo processo avaliativo, alguns autores, tendo como referência alguns critérios de classificação, estabelecem os tipos de avaliação (aqui entendidos como alternativas de avaliação). Ao concebê-los, os autores não utilizam sempre os mesmos critérios; eles combinam um conjunto de critérios de forma distinta, dependendo dos aspectos que desejam ressaltar.

Para Aguilar e Ander-Egg (1995), Briones (1998), Weiss (1999), Raupp e Reichle (2003), Gómez Serra (2004), as avaliações que são classificadas a partir da sua função são denominadas como *formativa* e *somativa*.

Para esses autores, afirma Cavalcanti (2007), a partir das funções que a avaliação pode desempenhar no processo decisório, foram estabelecidos dois tipos de avaliação: a formativa e somativa. Ambas têm como meta fazer o julgamento, estimar o mérito e valor de um programa. Ainda segundo a autora, esses tipos de avaliação foram primeiramente descritos por Scriven, em 1967, e criados para dar conta de discussões acerca da finalidade das avaliações de programas curriculares.

A avaliação formativa tem como função principal, dar forma, constituir, compor. O processo de 'formação' deve ocorrer durante a implementação do programa. Essa avaliação tem como objetivo acompanhar e fornecer informações acerca da maneira pela qual se desenvolve a implementação para aprimorar o funcionamento do programa ou processo de gestão. A avaliação formativa, portanto, refere-se aos procedimentos empregados para implementar o programa e está relacionada com a decisão de modificar ou revisar. Ou seja, é realizada com a

intenção de gerar *feedback* para aqueles que estão envolvidos efetivamente com a implementação do programa.

A avaliação formativa verifica se as “atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado, documenta como estão ocorrendo, aponta sucessos e fracassos, identifica áreas problemáticas e faz recomendações que possam tornar o programa ou projeto mais eficiente”. (CAVALCANTI (2007, p. 79)

Quanto à avaliação somativa, essa tem como objetivo julgar o mérito do programa e comprovar os seus resultados finais. Sua finalidade é a de promover informações para a decisão de continuar ou acabar com o programa em curso. Busca determinar se os objetivos foram alcançados e deve ocorrer ao término do programa. O resultado dessa avaliação se converte no principal indicador da eficácia do programa.

Cavalcanti (2007) destaca que esses dois tipos de avaliação – formativa e somativa, podem também ser utilizados como sendo sinônimos de tipos de avaliações que são determinados a partir do momento em que se avalia. A primeira pode ser expressa como avaliação ex-ante que ocorre antes do início do programa ou avaliação de processo que ocorre durante o processo de implementação. A segunda por se relacionar com a verificação dos resultados obtidos ao fim do processo, e ter como objetivo a produção de informações acerca do sucesso ou fracasso de um programa, pode também ser vista como uma avaliação ex-post que ocorre ao término do programa. Esse tipo de avaliação ocorre antes de iniciar a execução do programa. No entanto, também pode ser realizada durante a elaboração do programa ou logo após, mas sempre antes de sua implementação. De maneira geral, as avaliações pertencentes a essa tipologia são conhecidas virtualmente como avaliação ex-ante. Porém, independentemente dos termos utilizados, parece existir um consenso entre eles no que diz respeito à importância desse tipo de avaliação para o bom desenvolvimento do programa. A avaliação que ocorre antes do início do programa, tem como objetivo principal averiguar as reais possibilidades de sua execução durante a fase de elaboração e planejamento de suas atividades e, assim, minimizar os possíveis desvios na sua fase de execução (implementação).

Alkin (1972) afirma esse tipo de avaliação tem como objetivo promover que informações e obter dados suficientes para escolher entre algumas alternativas o

programa que melhor satisfaz as necessidades detectadas mediante o estudo dos componentes do planejamento.

Ander-Egg (1990) aponta para a necessidade de realizar avaliações sobre os aspectos do programa antes de executá-lo e que fazem parte da área de coerência interna do programa. Fernández-Ballesteros (1996), assim como Alkin (1972) e Ander-Egg (1990), não utiliza um termo específico para referir-se à avaliação que ocorre antes do início do programa, mas aponta para aspectos do programa que devem ser focos de avaliação.

Para Faria (1998, p.04), a avaliação ex-ante ocorre antes e durante a elaboração do programa e “consiste no levantamento das necessidades e estudo de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa”. Portanto, se inclui nesse estudo a definição de seus objetivos, o âmbito de aplicação, a caracterização dos beneficiários e suas necessidades.

Para Cohen e Franco (1999), a avaliação que ocorre antes do início do programa é chamada de avaliação ex-ante e tem sua raiz na economia. Essa avaliação tem por finalidade “proporcionar critérios racionais” para a tomada de decisão que determina se o projeto deve ou não ser implementado. Os procedimentos mais adequados para realizar esse tipo avaliação são: a análise de custo-benefício e análise de custo-efetividade. Esta última é considerada pelos autores como a mais apropriada para avaliar os projetos de cunho social.

No que diz respeito à utilização da avaliação ex-ante, é possível afirmar que os autores partem do pressuposto de que existe uma variedade de projetos que foram elaborados para solucionar um determinado problema e que, portanto, torna-se necessário a realização de avaliações para averiguar qual deles é o mais viável e coerente para ser implementado (CAVALCANTI, 2007, p. 83).

Para o BID (1997), dentro da perspectiva do Marco Lógico, a avaliação que ocorre antes do início do projeto, mais especificamente durante sua preparação, é denominada de avaliação ex-ante. Essa avaliação tem uma função formativa. Para que esse tipo de avaliação seja desenvolvido são necessárias quatro ferramentas assim denominadas: Marco Lógico, instrumentos de análises econômico, financeiro e institucional, diagnóstico de *evaluabilidad* e listado de dados de referência.

A avaliação de processo, como bem pode ser definida, ocorre durante a execução do programa e de maneira geral se relaciona diretamente com o processo

de implementação e seu desempenho. Prioriza a gestão e se preocupa em produzir informações para as modificações e correções que permitam melhorar e otimizar o funcionamento e conseqüentemente os seus resultados.

Alkin (1972) afirma que diferentes decisões exigem tipos diferentes de avaliações e destaca que dentro de um projeto existem duas áreas que necessitam ser avaliadas. São elas: a área de implementação do programa e a área de melhoria do programa. Em relação à primeira, ele afirma que “a preocupação da avaliação é determinar o nível do que foi planejado comparando-o com o que foi implementado”. Já a segunda área – melhoria do programa –, visa a obter informações sobre o funcionamento do programa, com o objetivo de aperfeiçoar o seu curso.

De acordo com Cavalcanti (2007, p.88), considerando os conceitos propostos pelo Alkin, infere-se que essas duas avaliações podem ser consideradas como avaliações que ocorrem durante a execução do programa e se detêm sobre os aspectos do processo de implementação e funcionamento, com o objetivo de obter informações que auxiliem na tomada de Decisão.

Para Cavalcanti (2007, p.88), apud Holister (1972), a avaliação de processo consiste no monitoramento das funções e atividades administrativas, da contabilidade e das transações financeiras de um programa. O objetivo principal desse tipo de avaliação é conhecer se o programa está sendo administrado corretamente e eficazmente. Desta forma proporciona informações que possibilitem as mudanças necessárias na sua execução.

Cavalcanti (2007, p.88), apud Figueiredo e Figueiredo (1986, p.112), afirmam que a avaliação que ocorre durante a execução é chamada de avaliação de processo e tem como objetivo conferir a eficácia. Ou seja, “acompanhar e aferir se os propósitos, estratégias e execução do programa estão sendo realizados segundo as definições previamente estabelecidas”.

Para Cavalcanti, Holister e Figueiredo e Figueiredo ainda destacam que dentro da avaliação de processo é possível encontrar três linhas distintas: a avaliação de metas (o mais difundido), a avaliação de meios (com três critérios de eficácia assim estabelecidos: funcional, administrativa e contábil) e avaliação da relação custo-benefício e custo-eficiência.

Cavalcanti (2007, p 88), apud Worthen (1997), assegura que a avaliação que ocorre durante a execução do programa é chamada de avaliação formativa. Tem a finalidade de atribuir mérito ou valor e melhorar o funcionamento do programa

durante sua execução. Portanto, esse tipo de avaliação possui um papel específico dentro do processo de implementação e desenvolvimento do programa, pois orienta as decisões sobre o seu funcionamento. Worthen (1997, p.15), destaca ainda a importância dessa avaliação ao garantir que “o processo de desenvolvimento do programa se torna incompleto e ineficiente caso não ocorra à avaliação formativa.”

Ainda Cavalcanti dialogando com Fernández-Ballesteros (1996), Worthen (1997), Weiss (1998, 1999) e Briones (1998), ao se referir à avaliação formativa, recorre aos pressupostos de Scriven:

É importante lembrar, que esse tipo de avaliação foi assim chamado devido à função que desempenha, mas é comumente relacionada ao momento em que se avalia. Esta dicotomia se deve ao fato de que a avaliação que ocorre durante a execução de um programa tem uma função específica que pode ser considerada como uma função formativa. (CAVALCANTI, 2007, p.92).

O avaliador ao realizar a avaliação da implementação de um programa - processo - a realiza na perspectiva da função da avaliação formativa melhorar o desenvolvimento. Não obstante, Fernández-Ballesteros (1996) enfatiza que não se pode pensar em avaliar aspectos ao final do programa sem conhecer o que realmente ocorreu durante o processo de execução (aspectos e ou atividades que foram implementadas ou não durante o seu processo de execução), enfatiza Cavalcanti.

Para Cavalcanti (2007), ao realizarem sua tipologia Aguilar e Ander-Egg (1995), recorrem aos dois critérios – momento em que se avalia e aspectos do programa que são objetos da avaliação –, apontados anteriormente. Em relação ao primeiro, os autores afirmam que a avaliação que ocorre durante a execução do programa, além de ser chamada de avaliação de processo, pode ser conhecida também como “avaliação da gestão, avaliação contínua, monitoramento ou avaliação concomitante”. A avaliação de processo, independentemente do nome que possa receber, tem como objetivo “avaliar as mudanças situacionais, isto é, estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o programa ou prestando um serviço de acordo com a proposta inicial”. (AGUILAR e ANDER-EGG,1995, p.41)”.

Ainda de acordo com Cavalcanti (2007), em relação ao segundo critério, os autores afirmam que diferentes aspectos relacionados com o funcionamento do

programa podem ser avaliados durante sua execução e, que cada um desses aspectos estabelece um subtipo de avaliação. Aguilar e Ander-Egg (1995) destacam quatro subtipos da avaliação de processo que são assim definidos: a) a avaliação da cobertura verifica até que ponto o programa está alcançando a população objeto; b) a avaliação da implementação avalia os aspectos técnicos da implementação, ou seja, se o programa está sendo operacionalizado (verificação dos meios e instrumentos que foram programados); c) a avaliação do ambiente organizacional verifica até que ponto os aspectos estruturais e funcionais do organismo responsável pelo programa favorecem ou dificultam o seu desenvolvimento; d) a avaliação do rendimento pessoal, que tem como objetivo avaliar a capacidade, competência e habilidade de um indivíduo para realizar as atividades que lhe foram atribuídas dentro do programa.

A avaliação *ex-post* ocorre após o término do programa e consiste em obter dados após a finalização do programa ou projeto, para valorar o nível de consecução dos objetivos. Para Figueiredo e Figueiredo (1986, p.111), segundo Cavalcanti (2007), a avaliação que ocorre ao término de uma política ou programa denominada de avaliação de impacto e tem como objetivo “estabelecer uma relação de causa entre a política e as alterações nas condições sociais”. Continua,

Uma mesma política pode causar impactos objetivos, gerando mudanças quantitativas nas condições da população-alvo, pode ainda gerar impactos subjetivos alterando o estado de espírito da população, e, finalmente, pode causar um impacto substantivo mudando qualitativamente as condições de vida da população.

Worthen (1997) afirma que avaliação *ex-post* também pode ser denominada de avaliação somativa. Essa avaliação tem como função (papel) principal auxiliar tomada de decisão no que se refere à continuação, finalização ou expansão do programa que está sendo avaliado.

Ao analisar os conceitos das avaliações que ocorrem ao término do programa propostos por Alkin (1972), Holister (1972) e Worthen (1997), ainda que sem considerar os termos utilizados por eles, pode-se inferir que, em sentido estrito, o objetivo dos diferentes tipos de avaliação é emitir um juízo de valor acerca do programa e, assim, tomar decisões sobre sua continuidade ou o seu encerramento (CAVALCANTI, 2007, p.102).

Weiss (1998) estabelece uma relação entre a avaliação somativa e avaliação de resultados. A autora afirma que as informações promovidas pela

avaliação de resultados auxiliam na tomada de decisão acerca da continuidade ou não do programa avaliado fazendo com que ela tenha uma função somativa.

Para Viedma (1996), a avaliação *ex-post* é a que ocorre depois, ou seja, ao término do programa. O autor afirma que esse tipo de avaliação é chamado de avaliação de resultados, pois se preocupa com os efeitos e impactos do programa.

Fernández-Ballesteros (1996) destaca que a avaliação realizada após o término do programa é denominada de avaliação somativa, também podendo ser chamada de avaliação de resultados ou de impactos. Tem como objetivo avaliar os efeitos ou resultados em função de sua eficácia, eficiência e efetividade.

Ander-Egg (1990) afirma que a avaliação que ocorre ao término do programa é chamada de avaliação final e “[...] constituye la etapa final del proceso metodológico y está orientada a medir, analizar e estimar el desarrollo total de um processo” (ANDER-EGG, 1990, p.37).

Para Cavalcanti (2007), o primeiro tipo de avaliação – a avaliação do fim do projeto – é realizado logo após a sua conclusão. O segundo tipo de avaliação (a avaliação *ex-post*), também conhecido como avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão, “[...] é levado a cabo quando o programa ou projeto alcançou seu pleno desenvolvimento (meses ou até anos depois de finalizada a execução)” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p.42).

Quanto à posição do avaliador, ou seja, de quem realiza a avaliação, foram diferenciados alguns tipos de práticas avaliativas assim denominadas: interna; externa; mista; auto-avaliação. Para autores como Aguilar e Ander-Egg (1994), Fernandez-Ballesteros (1996), Martinic (1997), Briones (1998), Weiss (1999), Cohen e Franco(1997), Vedung (1997), Nirenberg (2000) e Gomez Serra (2004), o nível de envolvimento do profissional que avalia com o processo de execução do programa é aspecto determinante para classificar as avaliações interna, externa, mista ou auto-avaliação.

A partir desse aspecto é possível determinar a avaliação interna como sendo a que é realizada por atores (individual/grupo) pertencentes à instituição gestora do projeto ou programa, mas que não estão envolvidos diretamente com a sua execução. Quando a avaliação está sob a responsabilidade daqueles que estão implicados diretamente com a execução do programa, é denominada pelos autores de auto-avaliação, e pode ser vista como um subtipo de avaliação interna.

Já a avaliação externa é realizada por profissionais que não pertencem à instituição executora do programa que está sendo avaliada. Na maioria das vezes, é realizada por profissionais (pesquisadores ou consultores) que supostamente possuem experiência, objetividade e neutralidade. Estes podem ser contratados pela instituição responsável (ou grupo) pelo programa, ou ainda, pela instituição hierarquicamente superior ao executor. Além disso, também é possível que os organismos financiadores do programa realizem a avaliação ou contratem profissionais para avaliar.

De fato, a separação ou a classificação entre essas alternativas de avaliação – interna, auto-avaliação e externa – só tem sentido em instituições que possuem certo tamanho e que são relativamente complexas.

Em relação à avaliação interna, os autores afirmam que existem vantagens e desvantagens. Uma das vantagens é que os atores que estão envolvidos com a execução do programa conhecem e compreendem os objetivos, a metodologia, os destinatários e a dinâmica cotidiana das atividades. Em síntese, é mais fácil para eles captarem o “funcionamento” do programa. Outro ponto positivo é que, como os próprios atores realizam a avaliação, é mais viável que as informações produzidas sejam utilizadas e, conseqüentemente, adotem-se as medidas corretivas que foram sugeridas.

Porém, uma de suas principais desvantagens decorre da baixa garantia da objetividade do avaliador interno. Isso decorre porque ao ser o próprio juiz e parte interessada do processo avaliativo, seus valores, interesses e compromissos pessoais podem atentar contra uma apreciação imparcial e independente do programa. Outra desvantagem pode estar na dificuldade de captar os fatores do funcionamento e da “dinâmica” interna do projeto; também estaria nas tensões entre avaliador e avaliado, que podem criar dificuldades de acesso à informação, além das prováveis resistências dos atores em aceitar os resultados que questionem seus objetivos, metas e linhas de ação.

Para Cavalcanti (2007), por outro lado, o avaliador externo traz suas próprias orientações e preferências ideológicas, teórico-metodológicas, o que pode ocasionar desvantagens ou vantagens. Muitas vezes, além disso, esses avaliadores possuem compromissos com aqueles que os contratam. Isso pode em alguns casos, incidir sobre a suposta neutralidade e objetividade que em muitos casos servem como justificativa para sua ação.

A avaliação mista busca equilibrar os fatores desfavoráveis e reforçar os favoráveis mediante uma equipe constituída por profissionais externos e internos com momentos de trabalho conjunto ou independente.

Enfim, o tema quem avalia ou quem deveria avaliar parece ter implícito o problema da resistência à própria prática da avaliação e das dificuldades para utilizar os seus resultados. Não é incomum que se levem a cabo avaliações rigorosas – sejam internas ou externas, de processo ou *ex-post*, de qualquer aspecto de programa – cuja execução e desenvolvimento tenham sido admitidos pela instituição, porém, cujas recomendações são escassamente consideradas pelos próprios responsáveis e executores dos programas.

A diversidade que envolve os tipos (alternativas) de avaliação também pode ser visualizada no que se refere aos modelos de avaliação. Tendo em vista tal realidade, os diferentes modelos (conceitos, classificação etc.) encontrados nas obras que se alinham com o EAv são tratados a seguir.

Para Cavalcanti (2007), existem inúmeros modelos de avaliação que são empregados nas atividades avaliativas. Contudo, os paradigmas de avaliação não podem ser confundidos com os tipos (alternativas) de avaliação. Um modelo de avaliação é o conjunto de aspectos que engloba desde a concepção de avaliação até os instrumentos que serão utilizados na coleta, análise e divulgação das informações. A seguir, serão explicitados e definidos modelos de avaliação de políticas, programas ou projetos encontrados na literatura.

Para Martinic (1997, p.126), um modelo é o “modo conceitual” de organizar as relações que o projeto estabelece e que representa os resultados esperados e os fatores que parecem neles incidir. Considerando a diversidade de modelos e classificações que podem ser encontradas nas obras que se alinham com o EAv, pode-se afirmar que existe, por parte dos autores contemporâneos, uma recorrente menção aos padrões de avaliação criados há mais de três décadas. Isto indica que é possível aceitar a afirmação de que esses modelos foram tão importantes para o desenvolvimento do campo da avaliação de políticas que se tornaram seminais.

Outro fator importante encontrado nas obras de EAv é que, de maneira geral, os modelos de avaliação foram desenvolvidos na perspectiva de superar o padrão de avaliação vigente em cada momento histórico e social. Independentemente de sua origem, os autores consideram a avaliação como um instrumento capaz de proporcionar informações para facilitar a tomada de decisão,

seja ela durante a elaboração, execução, ou após o término de um programa ou projeto.

Cavalcanti (2007) aponta algumas direções que o processo avaliativo pode seguir. A primeira reflete a preocupação dos administradores e se foca no desempenho das ações durante o processo de execução e, conseqüentemente, no resultado alcançado. Nessa perspectiva, a avaliação se preocupa com aspectos relacionados à gestão, objetivos programados versus metas e objetivos alcançados e atividades revistas *versus* atividades utilizadas.

A segunda enfatiza aspectos de natureza econômica e utiliza técnicas de custo-benefício, rentabilidade-custo, dentre outras, respondendo aos interesses daqueles que buscam “a melhor opção e o menor custo”. Nessa categoria está a avaliação de custo-efetividade e a avaliação de custo-benefício (análise de custo-benefício).

A terceira direção, a fim de promover informações, é considerada como “alternativa” (ou “pluralista”) e aponta para uma avaliação que enfatiza a participação dos atores sociais envolvidos no processo de implementação e dos beneficiários do programa ou projeto que está sendo avaliado. Essa corrente destaca ainda que, independentemente da compatibilização entre objetivos e metas ou projeto elaborado dentro dos critérios estabelecidos etc., é importante ter em conta a opinião dos atores para o entendimento dos resultados do programa ou projeto em foco.

Para Cavalcanti (2007), os diversos modelos de avaliação possuem características metodológicas semelhantes ou distintas. Essas características, que englobam desde o planejamento do processo avaliativo passando pela coleta de informação e finalizando com a utilização dos dados da avaliação, foram utilizadas para classificar os modelos de avaliação. Segundo ela, autores como Santacana e Gómez Benito (1996), Martinic (1997), Briones (1998), Reboloso Pacheco e Salinas (1998), Fernández (2000), Raupp e Reichle (2003) classificaram os modelos de avaliação em três grupos assim denominados: 1) clássico, analítico ou quantitativo; 2) global, alternativo ou qualitativo e; 3) analítico-global, clássico-alternativo ou misto. Esses modelos têm como objetivo principal proporcionar informações para a tomada de decisão.

Do mesmo modo, os modelos com características semelhantes possuem um termo para classificá-lo. No entanto, parece não existir entre esses autores

consenso no que diz respeito aos termos utilizados para classificar e referir-se aos mesmos. Essa diversidade aponta para que um mesmo conjunto de modelos possua três termos diferentes para classificá-lo. Ou seja, autores referem-se a um mesmo conjunto de modelos utilizando uma nomenclatura diferente.

O segundo aspecto observado é que, além da diversidade de termos para um só conjunto de modelos, também existem divergências entre alguns autores no que diz respeito à sua classificação. Ou seja, um mesmo modelo de avaliação pode ser classificado por autores de maneiras diferentes.

O terceiro aspecto é que existem modelos citados que não foram classificados em nenhum dos grupos apresentados e que segundo os autores representam à tentativa de superar os modelos tradicionais de avaliação.

O primeiro grupo reúne os modelos classificados como clássico, analítico ou quantitativo que privilegiam informações de natureza quantitativa. Esses modelos são pautados em paradigmas epistemológicos explicativos e com posicionamentos realistas e objetivistas. Esses modelos partem da hipótese de que existe uma relação de causalidade entre os objetos (aspectos/atividades) e os resultados que estão sendo avaliados.

O segundo grupo de modelos de avaliação apontado por Santacana e Gómez Benito (1996), Martinic (1997), Briones (1998), Reboloso Pacheco e Salinas (1998), Fernández (2000), Raupp e Reichle (2003) são denominados de global, alternativo ou qualitativo e foram desenvolvidos com o intuito de compreender, interpretar e dar significado às ações e atividades que se desenvolvem no programa. Como o próprio nome indica, nesses modelos são enfatizadas as informações de natureza qualitativa. Porém, o fato de que esses modelos privilegiem dados qualitativos não implica que eles utilizem exclusivamente esse tipo de informação. Esses modelos podem ser também considerados como modelos naturalistas e têm como uma das principais características a ênfase no papel dos beneficiários ou participantes como agentes fundamentais para a valorização do que está sendo avaliado. Esses modelos são mais indicados para a avaliação de projetos pequenos que possuem uma cobertura mais focalizada.

O terceiro grupo, destacado por autores como Martinic (1997), Briones (1998), Reboloso Pacheco e Salinas (1998), Fernández (2000), abarca os modelos que são chamados de analítico-global, clássico-alternativo ou misto, e mesclam as características dos modelos anteriores. Ou seja, inter põem informações de natureza

quantitativa e qualitativa, e por isso são chamados de modelos mistos. Esse modelo foi o primeiro a se preocupar e considerar as opiniões dos usuários dos programas no processo de avaliação. Além dos modelos classificados anteriormente, os autores apontam para outros tipos sem a preocupação de estabelecer uma classificação, que no momento não vamos discutir. Cita como exemplo avaliação participativa, a diferencial, a emancipatória e, um pouco antes, o modelo de referentes específicos e o modelo custo-impacto.

Browne e Wildavsky (1984) classificam as avaliações em *avaliação retrospectiva* quando esta expressa o desempenho de um programa implementado no passado; *avaliação prospectiva* quando indica como poderá ser provavelmente o desempenho de um programa no futuro; *avaliação formativa* quando esta é desenvolvida durante o processo de implementação do programa; *avaliação contínua* quando envolve avaliação formativa e retrospectiva; *avaliação integrativa* quando ocorre antes e depois da implementação do programa.

Em função de quem realiza a avaliação, Cohen e Franco (1993) apontam os seguintes tipos de avaliação: *avaliação externa*, realizada por pessoas que não integram o quadro da instituição, supostamente especialistas com experiências e conhecimento de metodologias de avaliação; *avaliação interna*, realizada no interior da instituição gestora do programa, apresentando a vantagem da menor possibilidade de resistência e maior conhecimento da realidade, objeto da avaliação por parte dos avaliadores; *avaliação mista*, que procura combinar a avaliação externa com a interna, intentando superar as dificuldades e limites destas e preservando as vantagens de ambas; *avaliação participativa*, direcionada de modo a minimizar a distância entre avaliadores e beneficiários, uma vez que é um tipo de avaliação que requer a participação da comunidade em todo o processo, partindo do planejamento e se estendendo pela programação, execução, operação e avaliação. É utilizada, particularmente, em pequenos projetos.

Por outro lado, conforme a procedência dos avaliadores, Aguilar e Ander-Egg (1994) apresentam os seguintes tipos de avaliação: *avaliação externa*, realizada por avaliadores que não pertencem ou não são vinculados direta ou indiretamente à instituição executora do programa; *avaliação interna*, realizada por pessoas que pertencem à instituição promotora ou gestora do programa, mas não são diretamente responsáveis por sua execução; *avaliação mista*, representada por uma

combinação das duas anteriores e auto-avaliação, realizada por pessoas envolvidas diretamente na execução do programa.

Em função dos destinatários, Cohen e Franco (1993) indicam três tipos de destinatários que demandam informações diferenciadas: dirigentes superiores, responsáveis pela definição da política e das prioridades entre as alternativas de programas, segundo os objetivos da instituição; administradores, responsáveis pela alocação de recursos para concretização dos objetivos; técnicos que executam o programa; usuários do programa, os quais são os mais interessados pelos resultados.

Com relação aos critérios dos destinatários da avaliação, Browne e Wildavsky (1984) entendem que a avaliação pode centrar-se num determinado foco ou se apresentar com múltiplas perspectivas, variando seu foco conforme o usuário dos resultados da avaliação, os quais são diversificados e numerosos, destacando os executores e os financiadores dos programas e outros como usuários dos serviços, legisladores, partido político, instituições, administradores, executivos locais (prefeitos) e trabalhadores.

Ainda citando Aguilar e Ander-Egg (1994) na sua classificação tipológica da avaliação de políticas e programas sociais, pode-se frisar dois critérios classificatórios: primeiro quanto às funções que a avaliação deve cumprir que para eles é a avaliação somativa que se refere a estudos de resultados ou efeitos dos programas, tendo em vista julgar se vale à pena ou não manter um programa e segundo a avaliação formativa que refere-se ao seguimento que se realiza durante o processo de execução de um programa. Na visão dos autores, estas duas avaliações são complementares.

Já o segundo critério refere-se ao objeto da avaliação e, no caso, podemos especificar a avaliação de necessidades ou do contexto que engloba o processo, o seguimento ou implementação; avaliação de resultados classificado como de efeitos, do produto ou do impacto; avaliação de eficácia; avaliação de custos, aí englobando o plano e a estrutura; avaliação substantiva, coerência externa, que julga a pertinência das conquistas em confronto com os problemas ou necessidades da população destinatária do programa. Por fim, a avaliação de avaliabilidade que abrange da cobertura, da efetividade, eficácia e eficiência do programa.

Os autores como Browne e Wildavsk (1984), tomando como critério o conteúdo ou objeto da avaliação, apresentam uma ampla classificação segundo os

seguintes tipos: *pseudo-avaliação*, pois não avalia verdadeiramente devido à falsidade, distorção ou uso seletivo de informação. São estudos controlados politicamente servindo para manter ou defender determinada esfera de influência. Há ainda a *quase-avaliação*, limitada e tangencial. Direciona-se a determinadas questões de mérito referente ao processo, sendo ignorada as variáveis contextuais que afetam a implementação, portanto, nem sempre permitindo formular um juízo valorativo.

A avaliação centrada nos objetivos considerada pelos autores como quase-avaliação centra-se nos objetivos formais previamente estabelecidos, focalizando nos resultados esperados e procurando descobrir quando não os objetivos foram alcançados, sem questionar seu mérito; a avaliação compreensiva é capaz de clarificar causalidades, produzir conhecimento relevante para a implementação de políticas e programas sociais; a *avaliação inferencial* busca fatos esclarecedores da relação causa efeito; *avaliação livre* busca os efeitos capazes de encontrar resultados concretos no lugar dos efeitos alegados pelos objetivos; a *avaliação multiobjetivo* permite ao avaliador identificar variedades de resultados, considerando os objetivos do programa; a *avaliação verdadeira* identifica e torna acessível para a sociedade os méritos de políticas competitivas; a *avaliação por decisão teórica* considera também os resultados do programa, mas estes são, explicitamente, valorizados pelos múltiplos usuários da avaliação; a *meta-avaliação* trata-se de uma “avaliação da avaliação”, visando o refinamento da continuidade do próprio processo de avaliação.

Browen e Wildavsk (1984) classificam as avaliações conforme seu mérito, razões ou justificativas nos seguintes tipos: *avaliação centrada na utilização*, que envolve pessoas que irão implementar os resultados da avaliação, para evitar que o avaliador questione equivocadamente, gerando informações que não serão utilizadas; *avaliação interativa*, que inclui os implementadores do programa no ato de avaliar, devendo ser compartilhada entre avaliadores e pessoal de execução direta; *avaliação exploratória*, que visa determinar quando uma política está funcionando, identificando responsabilidades; *avaliação de aprendizagem*, que parte do entendimento de que é possível que a mistura de todas as avaliações apontadas anteriormente possa contribuir para a melhoria cumulativa e gradual dos processos, programas e políticas, podendo superar as críticas sobre irrelevância e subutilização da avaliação.

Por fim, Martin (1989), analisando a literatura norte-americana que mais tem influenciado a prática de avaliação, aponta cinco tipos de avaliação, tomando como critérios os tipos de abordagens. Abordagem por objetivos considerada clássica ou tradicional que mede efeitos e resultados visando responder à questão: até que ponto a avaliação tem os efeitos previstos pelos objetivos alcançados? Abordagem pelos meios empregados, cuja finalidade é a verificação da escolha e utilização dos meios em relação aos objetivos. Abordagem pelas necessidades fundamentais apresenta como um tipo de avaliação que procura saber se os efeitos de um programa satisfizeram ou não necessidades fundamentais. Abordagem de processos procura entender o programa, visando conduzir a dinâmica de seu ajustamento para otimizar o funcionamento do sistema e a Abordagem por atores onde visa identificar os atores presentes, seus sistemas de valores e suas relações, identificando os principais mentores do referencial dominante e influenciam mais nos processos de adaptações do programa.

É importante ressaltar a complexidade, que é a classificação dos tipos de avaliação, é importante se ter claro que estas tipologias se apresentam, na realidade, como tipos ideais, mas que, na prática concreta das avaliações, devem ser percebidas articuladamente, a partir do potencial particular que apresentam, podendo cada plano de pesquisa construir sua tipologia a partir da realidade de critérios, do objeto e dos objetivos que pretende alcançar na avaliação.

Podemos ainda citar Rodrigues (2013), sobre avaliação em profundidade de políticas e programas sociais onde a professora utiliza o conceito de Avaliação em Profundidade de políticas e programas sociais, e o referencial teórico em Raul Lejano e Dvora Yanow. Para Rodrigues, ambos os autores são críticos às abordagens positivistas e propõem que a avaliação de políticas se pautem no paradigma hermenêutico, compreensivo, privilegiando a interpretação, o contexto, a noção de processo, as abordagens “de dentro” das situações estudadas. O modelo proposto é calcado na experiência, tem uma perspectiva holística na apreensão da política ou programa e o método etnográfico tem lugar de destaque nesta abordagem.

Considerando a avaliação em profundidade, segundo a professora, o pesquisador deve compreender os aspectos dos eixos analíticos da pesquisa, considerando as bases conceituais, a análise do conteúdo da política, a trajetória institucional da política, o espectro territorial, o contexto e o espectro temporal.

Para Cohen e Franco (1993, p. 73), a avaliação faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Analisa ainda os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado. Ou seja, a avaliação tem múltiplas dimensões e não deve ser pensada e concebida como uma atividade isolada e autossuficiente.

Nesta linha de raciocínio, Silva (2008) enfatiza mais uma vez que considerar um único procedimento e uma única fonte de informação para realizar uma avaliação não é suficiente. Portanto, para não incorrer nesse erro, a autora recomenda cinco princípios básicos por parte dos informantes que devem ser condicionados.

O primeiro princípio afirma que qualquer tipo de avaliação depende do estabelecimento de objetivos e critérios. O segundo que a escolha do tipo de avaliação tem por base as questões que se pretende responder. Já o terceiro princípio afirma que os tipos de avaliação são específicos ao interesse organizacional, tendo em vista o potencial para criação de uma imagem pública da instituição. Quanto ao quarto princípio, afirma que qualquer tipo de avaliação contém sempre uma dimensão política, ou seja, nunca é uma atividade neutra na organização. Por fim, a escolha do tipo de avaliação, do método e dos procedimentos está condicionada, portanto, ao objeto e aos objetivos dela, devendo ainda ser considerados a disponibilidade de tempo, os recursos e até a preferência dos avaliadores.

2.2.7 Avaliação de políticas e programas sociais: outras abordagens

Para Silva (2007), na avaliação de políticas se deve perceber a relação dialética entre política e técnica e entre intencionalidade e procedimento científicos. Nessa perspectiva, a avaliação de programas sociais é orientada por intencionalidades, sua dimensão política, assim como por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento.

Na sua visão, política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade; um processo que articula diferentes sujeitos, jogos de interesses

materializados num conjunto de ações ou omissões do Estado por meio de recursos produzidos socialmente. São as decisões governamentais que geram impacto tangível, mensurável e substantivo, alterando condições de vida dos grupos sociais a que se destinam ou, ainda, produzindo mudanças de atitudes e opiniões.

Para Silva (2008), o movimento para a construção de políticas públicas se processa em três momentos. No primeiro, centra-se na constituição do problema e da agenda governamental; esse movimento é constituído por uma lista ou assuntos que chama a atenção da sociedade e do governo, podendo esse, por força da pressão social, assumir visibilidade e transformar-se, segundo a autora, em questão social merecedora de atenção por parte do poder público e, por consequência, transformar-se em política pública. Num segundo momento, a autora coloca a questão da formulação de alternativa dessas políticas. Para ela, esse movimento tem como sujeito principal o corpo técnico e abrange o desenvolvimento de alternativas de política para dar resposta aos problemas da agenda política. Finalmente, a professora aborda a questão de adoção da política, que é um movimento de escolha de alternativa política para enfrentamento da situação problema, nesse caso o sujeito relevante é o legislativo. Ainda é incluída nesse item a constituição de leis, decretos, normas legais e a definição do orçamento para garantir a implantação do programa adotado.

Portanto, para Silva (2008), o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientado por diferentes racionalidades e movido por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear. Para a autora, os principais sujeitos desse processo são cinco.

Em primeiro lugar vêm os grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade. Esses caracterizam-se como os principais beneficiários dos programas sociais. Em segundo lugar aparecem os partidos políticos, ou simplesmente os próprios políticos individualmente, que propõem e aprovam políticas. Esses, orientados pela lógica política, centram-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensíveis à pressão de grupos organizados para defender seus interesses. Em terceiro lugar podemos citar os administradores e os burocratas, que são os responsáveis pela gerência dos programas sociais. Estes são orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de

normas e na competência legal que expressam pela lógica legal. Em quarto lugar vêm os técnicos, planejadores e avaliadores, que são os responsáveis pela implantação das políticas e pela execução dos problemas orientados pela lógica dos fins ou resultados. E por último tem o Poder Judiciário, responsável por garantir os direitos da sociedade, orientado por uma lógica legal. A professora ainda cita a mídia como um sujeito de processo, mas na oportunidade não vamos discorrer sobre esta.

Quanto à racionalidade e às perspectivas assumidas pelos sujeitos do processo, Silva (2008) destaca a racionalidade administrativa, que é própria da administração e da burocracia, representada na figura do executivo. É orientada pelos valores de eficiência, entendida como a relação entre produtos e custos dos insumos, assim como da economia governamental. Quanto à racionalidade política, essa é própria dos legisladores e se concentra na constituição da agenda e da formulação da política. Os valores que representam essa racionalidade são os da representatividade e da responsabilidade das ações do governo. O autor ainda se remete à racionalidade legal que é própria do Judiciário e da burocracia. Neste caso, os valores se pautam na proteção aos indivíduos portadores de direitos. Por último, destaca-se a racionalidade de resultados, que se identifica mais com os técnicos planejadores e avaliadores e na população beneficiária, cujo valor se centra na busca da eficiência.

Silva (2008, p.100) afirma ainda que as diversidades de sujeitos sociais e de racionalidades acima expostas conduzem, necessariamente, a desencontros, embates e conflitos, na medida em que se têm diferentes interesses, diferentes competências e papéis, produzindo perspectiva de tempo que orienta cada racionalidade, sendo difícil o estabelecimento de limites e consenso.

Para Silva (2008), a pesquisa avaliativa desempenha três funções: a função técnica, que é de fornecer subsídios para correção de desvios quanto à implantação de um programa. A função política, que oferece informações para que os sujeitos sociais fundamentem suas lutas sociais para o controle das políticas públicas. Por fim, é colocada a função acadêmica, essa procura desvelar determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo das políticas públicas.

É importante ainda frisar que, segundo Silva (2008), a pesquisa avaliativa ou avaliação sistemática tem sua identidade sustentada por se propor a responder a determinadas questões básicas como: quando avaliar? A avaliação pode ocorrer antes, durante e depois da implantação de um programa? Onde avaliar? A avaliação

pode ocorrer tanto em âmbito geral, nacional, como em âmbito específico local, gerando assim informações para programas de grande e médio alcance ou para pequenos programas ou projetos locais? Para quem avaliar: aos executores dos programas, financiadores, usuários dos serviços, grupos sociopolíticos da comunidade onde o serviço foi oferecido, legisladores, partidos políticos, instituições, prefeituras, trabalhadores, dentre outros?

Para respondermos o quanto ao que avaliar recorreremos mais uma vez a Silva (2008), que, do ponto de vista de ordem moral, refere-se à exigência de probidade dos gestores na gestão do programa e dos usuários na apropriação dos benefícios. Quanto à ordem política, menciona a verificação dos propósitos da política ou programa em relação aos princípios de justiça minimamente aceitos, bem como à possibilidade de avaliações contribuírem para o controle social dos programas e servirem de instrumento de pressão social sobre o Estado. Já do ponto de vista de ordem instrumental, este por sua vez se relaciona com a geração de informações para monitorar o programa. Do ponto de vista de ordem técnica, refere-se à possibilidade da avaliação contribuir para clarificação do problema social que motivou o programa, tendo em vista a construção de um referencial comum; para sistematização da prática em desenvolvimento; para correção, melhoria e avanço técnico do programa para melhor servir à população-alvo e; para identificação de resultados e impactos. Por fim, a ordem econômica diz respeito mais diretamente à racionalização e à melhor aplicação de recursos.

Para quem avalia, compreende-se que, para subsidiar tomadas de decisões, os objetivos de uma avaliação são de diferentes ordens, podendo visar e definir limites de uma ação. Pode ainda identificar mudanças, potencialidades, problemas ou mesmo organizar informações. Propõe-se a superação de dualidade entre avaliação interna e externa. Sempre que possível, deve envolver as pessoas do programa, avaliadores externos de forma conjunta e os usuários do programa avaliado, que são os principais interessados nos resultados.

Por fim, o item *como avaliar* refere-se ao tipo, método, procedimentos e as técnicas a serem consideradas no contexto da avaliação. É importante destacar que um único procedimento, assim como uma única fonte de informações, não são suficientes para realizar uma avaliação.

Silva (2001) revela que as avaliações são deliberadas, sistemáticas e complexas, orientando-se pelo método científico e apresentando um caráter público.

Inclui, necessariamente, uma dimensão que é técnico-metodológica e outra que é política, de forma articulada. Ou seja, trata-se de uma pesquisa avaliativa, de caráter aplicado, que se utiliza de métodos e técnicas da pesquisa social com o objetivo de propor novas soluções e testar inovações no campo da avaliação de políticas públicas em desenvolvimento.

A literatura sobre pesquisa avaliativa, segundo Silva (2006), registra imensa variedade de tipos de avaliação, definidos a partir de diferentes critérios, o que permite visualizar a complexidade desse campo de estudo. A autora referencia alguns autores que parecem apresentar contribuições relevantes para um posicionamento quanto à escolha do tipo de avaliação que melhor possibilite responder às questões que delinham o objeto da avaliação, o que permitirá também uma escolha mais segura do método, procedimentos e técnicas a serem utilizadas.

Na presente reflexão, a autora sugere as tipologias de avaliação de políticas e programas sociais, considerando em primeiro lugar a função do momento de realização da avaliação: *ex ante*, durante e *ex post*. Em segundo lugar considera em função de quem realiza a avaliação: externa, interna, mista, auto-avaliação e avaliação participativa. Em terceiro lugar em função do destinatário da avaliação: para os dirigentes superiores, administradores, técnicos (executores) e usuários do programa. Por último, em função do objeto da avaliação: monitoramento, avaliação política da política, avaliação de processo e avaliação de resultados e impactos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A escolha da Região Metropolitana do Cariri para pesquisar no Mestrado deveu-se à experiência de trabalho que lá vivenciei quando tive a oportunidade, no ano de 2007, de participar como consultor de um estudo nos municípios do entorno do Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (CRAJUBAR), que culminou na elaboração de um plano de mobilização de desenvolvimento local da região do Cariri. Este estudo realizado pelo Centro Herbert de Souza em parceria com o BNB e a Secretaria Estadual das Cidades do Ceará resultou no lançamento de seis cartilhas contendo indicativos de programas e projetos para os municípios em estudo. Essa experiência me permitiu conhecer as peculiaridades dos municípios em questão. Mesmo assim, tive o esforço de manter um distanciamento enquanto pesquisador de um estudo avaliativo sobre a região.

3.1 Aspectos técnicos sobre caráter qualitativo e quantitativo da pesquisa

No presente trabalho busco aliar e articular aspectos de caráter qualitativo aos dados de natureza quantitativa coletados. Entendo que essas duas abordagens de método são complementares. É uma tendência da atualidade e pode agregar importantes elementos ao estudo, além de enfatizar a interdisciplinaridade do processo avaliativo.

A metodologia de pesquisa é o instrumento que viabiliza a investigação do problema proposto para o alcançar dos objetivos. É um caminho a ser seguido com atenção rigorosa por parte do pesquisador, a fim de que não deixem dúvidas a respeito da veracidade dos resultados apontados pela pesquisa. Foi neste cenário que escolhi a metodologia que julgo ser a mais adequada para esta pesquisa avaliativa de acordo com as diretrizes e finalidades da política do Governo do Estado do Ceará para a Região do Cariri.

Na presente pesquisa dei ênfase à pesquisa de caráter qualitativo, tendo em vista a necessidade de se fazer um estudo exploratório, compreendendo a realização de observações participantes, entrevistas e revisões bibliográficas.

De acordo com Richardson (1999, p. 71),

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades dos comportamentos dos indivíduos.

A opção pela utilização desse procedimento metodológico propiciou oferecer descrições importantes sobre a realidade da política de Governo do Estado do Ceará, com vistas ao desenvolvimento econômico regional para a RMC. Assim como contribuir na detecção de avanços ou dificuldades encontradas no processo de execução do objeto em questão e, além disso, colaborar para complementar ou revisar concepções iniciais abordadas na discussão teórica.

Avaliar as diretrizes políticas e as ações delineadas na política caracterizou-se como o principal objetivo da pesquisa. Como objetivo específico, a pesquisa voltou-se para analisar o nível de participação da sociedade civil organizada e do setor governamental envolvido na sua implementação e intervenção. Procurou-se ainda perceber que mudanças sociais significativas ocorreram após a implantação objetivando a inclusão social, a cidadania e o desenvolvimento econômico sustentável.

Rico (2006) destaca a necessidade de mesclar elementos de ordem qualitativa e quantitativa nas estratégias de avaliação de programas sociais. A esse respeito utilizamos, em parte, a triangulação de métodos, pois a própria condução da pesquisa aponta que, para além da interação com os dados quantitativos e qualitativos, contextualizados em vários momentos históricos da política pública em questão, é necessária uma compreensão em profundidade (RODRIGUES, 2008) no campo da avaliação de políticas públicas ancorados nas ações e visões dos diversos atores no processo com seus significados, interação, intencionalidade, conexões, fluxos e participação.

Para Sulbrandt, (1994, p. 382), as políticas e programas elaborados e aprovados pelo governo não perseguem um único objetivo, mas objetivos múltiplos, às vezes inconsistentes. São adotados cada vez mais abordagens e métodos mistos, em função das crescentes vantagens advindas da conjugação das duas metodologias. Há alguns anos tem sido disseminado, com diferentes propósitos, o uso dessa estratégia em diversos tipos de organização.

Hoje, a maioria dos pesquisadores opta por formas mistas, combinando diferentes procedimentos e técnicas dos métodos quantitativos e qualitativos, conforme a natureza da investigação a fazer (AGUILAR; ANDER-EGG, 1998, p. 116).

Por um outro lado, e para responder à pergunta de por que os programas devem ser avaliados, Silva (2001, p. 37) afirma que a avaliação de políticas e programas sociais deverá ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes, a saber: dimensões técnica e política. Nesse sentido, há que se concordar que os programas deverão ser avaliados não só pelas intencionalidades, mais sim por sua dimensão política e por um conjunto de procedimentos científicos que os qualificam como geradores de conhecimento.

Silva (2001) revela que as avaliações são deliberadas, sistemáticas e complexas, guiando-se pelo método científico e apresentando um caráter público. Inclui, necessariamente, uma perspectiva que é técnico-metodológica e outra que é política, de forma articulada. Ou seja, trata-se de uma pesquisa avaliativa, de caráter aplicado, que utiliza métodos e técnicas da pesquisa social com o objetivo de propor novas soluções e testar inovações no campo da avaliação de políticas públicas em desenvolvimento.

A literatura sobre pesquisa avaliativa, segundo Silva (2006), registra imensa variedade de tipos de avaliação, definidos a partir de diferentes critérios, o que permite visualizar a complexidade desse campo de estudo. A autora referencia alguns estudiosos que parecem apresentar contribuições relevantes para um posicionamento quanto à escolha do tipo de avaliação que melhor possibilite responder às questões, que delineiam o objeto da avaliação, o que permitirá também uma seleção mais segura do método, procedimentos e técnicas a serem trabalhados.

Ainda segundo Silva (2006), pode-se caracterizar um programa ou intervenção social como um esforço planejado e organizado que tem em vista a atenuação ou melhora de condições sociais insatisfatórias. Estes deverão ser avaliados aspirando a melhoria da condição humana. No entanto, o que deve ser procurado quando se avalia um programa ou uma política como esta da Região Metropolitana do Cariri é compreender que, primeiro, depende do objeto da avaliação e, segundo, a avaliação pode ser diferenciada por sua forma ou etapa de implementação ou por seus resultados, podendo direcionar-se tanto para a forma de

execução do programa — avaliação de processo — como para os seus efeitos (avaliação de resultados).

Para Silva (2008), a pesquisa avaliativa desempenha três funções: a *função técnica*, que é fornece subsídios para correção de desvios quanto à implantação de um programa; a *função política*, que oferece informações para que os sujeitos sociais fundamentem suas lutas sociais para o controle das políticas públicas; *função acadêmica*, que procura desvelar determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo das políticas públicas.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1996, p. 21).

É importante observar que, até meados do século passado, as abordagens e métodos de avaliação tiveram forte conotação positivista, enfatizam Aguilar e Ander-Egg (1998). No entanto, nos últimos anos têm assumido, cada vez mais, feições e valores inerentes às questões qualitativas que podem ser obtidas durante um processo avaliativo. Nesse sentido, alguns autores nos colocam que essa dicotomia prevaleceu por muito tempo, onde se afirmava que esses dois tipos de avaliação seriam mutuamente excludentes. Com o passar dos anos, percebeu-se que as duas abordagens, embora tendo finalidades específicas, podem ser complementares, agregando valor aos resultados obtidos.

Ambas as perspectivas, longe de serem excludentes, são complementares, e que a escolha, em um momento dado, deve reger-se por critérios de conveniência de acordo com o objeto de estudo e a orientação da avaliação: uma avaliação orientada para o processo requer a utilização de métodos qualitativos, ao passo que uma avaliação centrada em resultados deverá utilizar procedimentos quantitativos em muitos casos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1998, p. 119).

Sobre avaliação em profundidade de políticas e programas sociais, podemos ainda citar Rodrigues (2013). A professora utiliza o conceito de *avaliação em profundidade* de políticas e programas sociais e o referencial teórico em Raul Lejano e Dvora Yanow. Para a referida estudiosa, ambos os autores são críticos às abordagens positivistas e propõem que a avaliação de políticas se pautem no

paradigma hermenêutico, compreensivo, privilegiando a interpretação, o contexto, a noção de processo, as abordagens “de dentro” das situações estudadas. O modelo proposto é calcado na experiência, tem uma perspectiva holística na apreensão da política ou programa e o método etnográfico tem lugar de destaque nesta abordagem.

Considerando a avaliação em profundidade, segundo a professora, o pesquisador deve compreender os aspectos dos eixos analíticos da pesquisa, considerando as bases conceituais, a análise do conteúdo da política, a trajetória institucional da política, o espectro territorial, o contexto e o espectro temporal.

O propósito de um Roteiro do Programa de Avaliação (RPA) ou, para outros, o Desenho Metodológico da Pesquisa Avaliativa é definir, ordenar e sistematizar todas as condições e meios necessários para a execução eficiente da pesquisa, em termos de tempo e recursos materiais, humanos, financeiros, organizacionais e gerenciais.

Para Holanda (2006, p. 205), é no planejamento de toda pesquisa que se procura antecipar as providências e medidas necessárias para uma boa tarefa. É do plano, ou desenho da pesquisa, modelo de avaliação, ou enfoque metodológico, que deriva a seleção dos métodos, instrumentos e procedimentos para a execução da pesquisa e parte do planejamento da avaliação.

Neste sentido, os componentes de um Roteiro do Programa de Avaliação, segundo Holanda (2006, p.235), são compostos de:

Objetivos onde a avaliação comporta diversas abordagens, conforme considerando seus objetivos e o tipo ou categorias de análise. Neste sentido é importante definir com clareza dois pontos fundamentais que é o que se pretende avaliar: a teoria - o processo, os resultados, os impactos, a eficiência, etc. E os propósitos – prestar contas, melhorar a eficiência, realimentar o sistema de planejamento, identificar modelos replicáveis de programas e projetos ou instrumentalizar o processo decisório em relação à continuidade, reformulação ou extinção desses programas.

A propósito, o nosso roteiro de entrevista foi cuidadosamente elaborado a partir de um modelo que havia sido construído durante o curso de mestrado. O referido modelo foi continuamente melhorado pelas reflexões oriundas das leituras, vivências diárias relativas ao tema, aplicação das primeiras entrevistas e encontros de orientação. Procurei, entre outros aspectos importantes, contemplar cada ponto da metodologia ora em estudo, primando por uma linguagem acessível ao público-

alvo. Cada ponto foi concebido com o intuito de compreender o que pensam os diversos atores envolvidos no processo de criação da RMC, assim como sua visão a respeito das questões que eram abordadas. No meu roteiro de avaliação da política busquei trabalhar com os instrumentos metodológicos: pesquisa documental, entrevistas e observação participante.

No que se refere à pesquisa documental, a coleta aconteceu na Secretaria Estadual das Cidades em Fortaleza, no escritório regional do Instituto AGROPOLOS, sediado na cidade do Crato, fazendo buscas na internet, bem como em livros, textos, artigos e trabalhos sugeridos pela orientadora e professores do mestrado.

Para início da pesquisa, desloquei-me à Secretaria Estadual das Cidades do Estado do Ceará, onde solicitei os documentos que se referissem ao processo de criação da RMC. Desse modo, tive acesso a vários documentos, entre eles projetos, artigos, atas de reuniões, minuta da lei de criação que instituiu a RMC etc. Foi nesta mesma ocasião, é importante destacar, que tive o primeiro contato com o Secretário das Cidades, que de pronto ofereceu todo o apoio da secretaria para que a pesquisa se concretizasse. Neste sentido, convocou o coordenador-geral do projeto e a coordenadora do projeto na Região do Cariri, orientando para que prestassem todo o suporte necessário.

Naquela oportunidade realizei uma entrevista e uma observação participante. Na Secretaria das Cidades, pude detectar, tanto na entrevista como na observação participante realizada, questões a respeito da formação da Região Metropolitana do Cariri, os impactos causados nos municípios beneficiados pela política de desenvolvimento econômico regional do Ceará no Cariri, assim como de que maneira se comportam cada um dos municípios diante dos desafios apontados.

Quanto à observação participante propriamente dita, gostaria de ressaltar alguns aspectos que considero relevantes e que aconteceram nos dias em que se sucedeu o processo de realização da observação. A semana que antecedeu a eleição de 07 de outubro de 2012 foi desafiadora, pois, em pleno período pós-eleitoral, necessitava encontrar alguém na Secretaria das Cidades do Estado do Ceará que pudesse me receber para uma entrevista e realizar observação participante sobre o objeto de minha pesquisa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da UFC.

Foram realizadas observações participantes em diferentes situações e lugares, como a descrita durante uma reunião realizada na Secretaria das Cidades, em Fortaleza, no dia 10 de outubro de 2012, com o objetivo de levantar informações que pudessem balizar a nossa pesquisa. Participavam dessa reunião observada o coordenador do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central, o prefeito de Nova Olinda, o prefeito de Farias Brito, o assessor especial da Secretaria das Cidades, o arquiteto consultor da secretaria, um representante da Universidade Regional do Cariri (URCA), além de mais dois técnicos da Secretaria das Cidades.

De pronto, pude observar que o encontro tinha como finalidade impulsionar o processo de aceleração da RMC por parte do governo através da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. O foco central, portanto, era a criação de uma secretaria executiva para gerir e atuar junto ao consórcio dos municípios. Neste momento foi apresentado pelo arquiteto e urbanista, responsável pela assessoria do projeto, um plano de trabalho que tinha como meta a sua concretude até o final de dezembro do ano de 2012.

Outro assunto abordado pelo arquiteto foi a proposta de emenda às leis orgânicas dos municípios de Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. A mesma proposta de inserção de cada município como parte integrante da Região Metropolitana deveria ser aprovada pelas Câmaras Municipais. Os municípios ainda precisavam contemplar essa realidade de área metropolitana.

Quero ressaltar que, a exemplo da entrevista, a observação participante transcorreu de forma tranqüila por cerca de uma hora e quarenta minutos, que foi o tempo que acompanhei a reunião como observador, ou seja, de 11 horas da manhã até 12 horas e 40 minutos, aproximadamente. Considero minha presença na reunião de extremo significado e profundidade para a minha pesquisa.

Foram realizadas nove entrevistas com o coordenador do Projeto Cariri Central em Fortaleza/CE; o Secretário Municipal de Agricultura do Município do Crato; o agente de desenvolvimento do BNB do município do Crato; um professor da UFCA residente na cidade de Juazeiro do Norte; um parlamentar do município de Nova Olinda; a secretária-geral do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) de Nova Olinda; o presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) de Santana do Cariri; o vice-prefeito de Santana do

Cariri; um funcionário público e uma professora do município de Jardim. Essa última entrevista foi realizada de forma conjunta.

Faz-se necessário destacar que todos os entrevistados, tanto da sociedade civil, como do governo, foram pessoas escolhidas por estarem por um lado em cargos ou funções públicas, e por outro lado por estarem envolvidas com a política estudada. Outro critério estabelecido diz respeito a visão crítica que os mesmos têm quanto à estrutura de sociedade e visão quanto ao processo de implementação e desenvolvimento da RMC.

As nossas entrevistas duraram em média, 40 (quarenta) minutos. No final das mesmas, sempre agradecia pela disponibilidade e pelas informações concedidas, como também indicações de como conhecer o resultado final do trabalho. Ressalto ainda, que tive uma boa aceitação em todas as abordagens para a pesquisa, porém, nem sempre é assim, alerta Zaluar (1985), “que é uma experiência desagradável para qualquer pesquisador deparar-se com pessoas que se negam a dar informações”.

As entrevistas realizadas foram concluídas na 1ª quinzena de setembro de 2013. A entrevista que tive maior dificuldade em realizar foi a entrevista no município de Jardim, como já explicitado anteriormente. No entanto, depois de inúmeros desencontros, foi possível realiza-la. A espera, no entanto, foi compensada pelo rico diálogo, alimentado que foi pelas indagações pré-elaboradas e incrementada por uma série de questões suscitadas durante o processo de realização da entrevista.

Durante esse processo de idas e vindas, vinha trabalhando na revisão de literatura, a fim de aprofundar aspectos de referencial teórico, bem como penetrar nos diversos documentos fornecidos pela Secretaria, assim como nos teóricos que estudaram e escreveram sobre o desenvolvimento, política, território, desenvolvimentos local, participação, dentre outros aspectos. Toda essa documentação serviu de base para que pudéssemos embasar a nossa pesquisa, seguindo um método de análise adequado a responder às diversas indagações suscitadas no decorrer do estudo.

Em nossa primeira visita à região, pudemos participar de reuniões, eventos e realizar visita de campo aos empreendedores do ramo de floricultura nos municípios de Crato e de Barbalha. Na mesma viagem, participamos da entrega de 952 cisternas de placas a famílias de baixa renda na cidade de Missão Velha. Na ocasião, estavam presentes representantes de vários municípios, bem como

autoridades regionais, a exemplo de prefeitos, secretários, políticos, dentre outros, assim como, muitas representações da sociedade civil, como sindicatos, associações, igrejas etc.

Em contato com algumas dessas lideranças presentes e suscitando a necessidade de ajustes no roteiro de entrevistas que eu já havia pré-elaborado, conversei com algumas delas, ocasionando a modificação de algumas questões. Bem como, suscitando a inclusão de outras questões complementares, uma exclusão, e a divisão de determinadas questões em duas, bem como a alteração da ordem seqüencial de outras. Na oportunidade, foi também melhorando o texto, utilizado na formulação das questões com vistas a estabelecer melhor comunicação com o público-alvo. Nessa perspectiva, o roteiro de entrevistas, além de contemplar questões totalmente abertas, ofereceu espaço para os porquês, comentários e justificativas, além de outras respostas.

A finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão. [...] Sejam quais forem os critérios, o objetivo é maximizar a oportunidade de compreender as diferentes posições tomadas pelos membros do meio social, destacaram (BAUER; GASKELL, 2002, p. 68).

Com esse contato, quis trazer para o trabalho metodológico a percepção do pesquisador quanto ao quadro teórico, que geralmente é complexo e exige todo o cuidado.

A metodologia não só contempla a fase de exploração de campo (escolha do espaço da pesquisa, escolha do grupo de pesquisa, estabelecimento dos critérios de amostragem e construção de estratégias para entrada em campo) como a definição de instrumentos e procedimentos para análise dos dados (MINAYO, 1996, p. 43).

Assim, para iniciar as entrevistas contamos com a colaboração do coordenador do escritório do Instituto Agropolos do Ceará (IAC) na região do Cariri, Romão França, o qual nos ajudou a elaborar os roteiros de viagem, bem como indicar lideranças locais para que eu pudesse entrevistar.

Ainda nesse dia, e acompanhado por Romão França, participei, na sede do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (CEFET) do Crato, antiga escola agrícola, da abertura da Plenária do Território da Cidadania do Cariri, na condição de representante do Instituto Agropolos. Na oportunidade, pude circular,

conversar com algumas pessoas advindas de vários municípios da região. Por consequência, conheci o professor Diego Nascimento, que, inclusive, é um estudioso da temática do desenvolvimento sustentável. Conversamos por volta de 20 minutos ali no pátio do CEFET. Penso que, mesmo tendo sido uma entrevista relativamente rápida, foi muito proveitosa e profunda, haja vista o alto grau de informação advinda do entrevistado.

Neste mesmo dia, por telefone, já havia marcado com Wesley Almeida, agente de desenvolvimento do BNB, uma entrevista quando este chegasse de uma visita de trabalho em um município vizinho. Este, por sua vez, telefonou-me em um momento posterior sugerindo que nos encontrássemos no Sindicato dos Trabalhadores do Crato, pois quando retornasse iria direto para lá, uma vez que participaria da reunião preparatória a plenária do território da cidadania do Cariri que iria acontecer no dia seguinte. Isso acordado entre as partes, marcamos o encontro para as 17 horas na sede do referido sindicato. Como cheguei mais cedo à sede do STTR do Crato, ainda participei da reunião preparatória. Tratava-se de uma discussão sobre informações de interesse da coletividade, bem como da articulação com órgãos e entidades diversas sobre a necessidade de encaminhar e solucionar algumas demandas da região, na qual seria discutido na plenária.

Quanto à visita de campo, tive a oportunidade, mesmo sendo a serviço do Instituto Agropolos, de acompanhar uma comitiva de lideranças e técnicos à fazenda modelo de pecuária leiteira no município de Porteiras. Na ocasião, conheci duas pessoas estratégicas nessa fase da pesquisa, que foram o senhor Henrique Pinheiro, secretário de Agricultura do Município do Crato, e o senhor Wesley Almeida, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), aos quais me referi há pouco e que, posteriormente, tornaram-se os nossos primeiros entrevistados.

Por orientação do informante Romão França, no primeiro dia de trabalho segui para a sede da Secretaria Municipal do Crato. Mesmo com a orientação recebida, parei algumas vezes para me informar onde se encontrava o local que procurava. Esse processo repetiu-se todos os dias quando me encontrava à procura dos entrevistados desejados. Quando encontrado o destino, logo me desloquei até a recepção e me identifiquei. Em seguida, fui anunciado ao sr. Henrique Pinheiro, que me recebeu de forma educada e cortês, após o quê seguimos para a entrevista.

No dia seguinte, parti para a cidade de Nova Olinda. Na viagem foi possível observar, mesmo de maneira rápida, a beleza da floresta do Araripe. Um lugar

belíssimo. Chegando a Nova Olinda, procuramos o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, como hoje em é bem definido, considera-se aí a questão de gênero já presente no movimento sindical rural, ao nosso ver de forma muito positiva, com vistas à construção de uma sociedade mais igualitária entre homens e mulheres. No STTR de Nova Olinda, o primeiro contato foi com a sra. Socorro Santos, secretária-geral, uma pessoa prestativa e muito solidária ao contribuir com a nossa pesquisa. Apresentei-me e relatei os meus objetivos de estar ali com intuito de tentar compreender um pouco mais sobre esse processo de criação da RMC. A sra. Socorro não mediu esforços, e ainda, de imediato, ligou para uma outra Socorro, no caso, Socorro Matos, que atualmente exerce o papel de vereadora do município. Em minutos a convidada chegou, passando a ser a primeira pessoa que entrevistei em Nova Olinda. Em seguida foi a vez da anfitriã.

Por intermédio da Socorro Santos, parti para a cidade de Santana do Cariri para entrevistar o senhor Eudes Nascimento, presidente do STTR de Santana. Realizamos a entrevista de uma forma um tanto quanto rápida.

Saindo do STTR, desloquei-me até a residência do senhor Sílvio Matos, vice-prefeito, que me recebeu de forma muito gentil e hospitaleira. Como a hora já era adiantada (cerca de 13:30h), o calor naquela terra era absurdo, Porém, continuei firme na missão de entrevistador. Da conversa tirei muitas opiniões importantes para construção e análise do nosso estudo. Na volta, ainda passei para visitar mais uma vez, na cidade de Nova Olinda, o Projeto Casa Grande, que tem um trabalho social grandioso, de referência nacional e internacional, assim como o reconhecido artesanato cearense, mestre da cultura popular, o senhor Expedito Seleiro, de expressivo reconhecimento nacional por sua arte e seu talento.

Muito provavelmente, não teríamos conseguido chegar a todos os entrevistados se não fosse a presteza das lideranças de quem buscamos auxílio. Foram pessoas abnegadas, possuidoras de uma grande disponibilidade, que não mediram esforços, a exemplo de Romão França, Socorro Santos e Eudes Nascimento. A partir da cidade do Crato, onde estava hospedado, percorri por vários dias muitos quilômetros de estradas, e entre uma cidade e outra, muitas idas e vindas, o devaneio do pensamento e da alegria de estar realizando esse trabalho.

A necessidade de realizar o maior número possível de entrevistas no dia tornava a jornada diária muitas vezes cansativa, devido ao calor e de, certa forma, às distâncias entre os locais a serem visitados. Porém, aquele mergulho no campo e

o interesse pelo tema em desenvolvimento davam uma sensação leve e uma enorme sensação de prazer, alegria e bem-estar. O convívio com todas as pessoas que conheci tornou-se uma experiência relevante e muito agradável, o que me deixou lembranças fortes e saudades.

Nos preparativos diários para ir a campo, preparei uma lista básica no qual continha apenas papel e caneta para registro do trabalho de campo, o celular com sua bateria carregada desde á noite anterior, que não poderia faltar nos tempos cibernéticos - saliento que o celular apesar de ter múltiplas funções, entre estas de gravar e fotografar, só utilizei basicamente como gravador - e o carregador para possível recarga quando necessário. Por último o roteiro de entrevista. Iniciava o trabalho sempre pela manhã e algumas vezes se estendia até a noite.

Sempre que abordei os entrevistados tive o cuidado quanto à apresentação e aos objetivos da pesquisa, procurei estabelecer uma relação de sinceridade, respeito e confiança. De início era dada a garantia de sigilo em relação às identidades, chamando a atenção para o fato de que a colaboração de cada um em responder a entrevista poderia resultar em melhorias e aperfeiçoamento para a política de consolidação da RMC como um todo. O pedido de autorização para gravar a entrevista era acompanhado de explicações acerca da finalidade daquele procedimento seria a posterior complementação das informações, tendo em vista que seria muito difícil anotar tudo durante a conversa.

Recorri nas minhas entrevistas a um só respondente por vez, - exceto a entrevista que realizei no Município de Jardim - e tentei observar neles, qual era, por exemplo, sua visão acerca da RMC. Esse procedimento foi tomado com a perspectiva, segundo Bauer e Gaskell, (2002, p. 65), de que a entrevista é essencialmente uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas e pontos de vista sobre os fatos além daqueles da pessoa que inicia a entrevista. Neste contexto, pudemos observar o que segue relatado no próximo tópico.

3.2 Estratégia de análise dos dados

Os dados são informações importantíssimas, mas só serão relevantes quando os avaliadores definirem que informações deverão ser estabelecidas como

dados. Podem-se exemplificar dois tipos de dados: os primários, que são dados coletados pelo avaliador ou pesquisador, e dados secundários, existentes em registros estatísticos, sistemas de informação, arquivos em geral. As fontes de dados referem-se a sistemas que validam os dados, como, por exemplo, censos do IBGE, fontes do IPEA, IPECE, dentre outros bancos de dados.

Os autores Cohen e Franco (1998 apud MAINTZ, 1975, p. 46) definem: “[...] por dados pode ser entendido com a variedade de caracteres observados nas dimensões de atributos das unidades pesquisadas que não representam nada mais que um determinado valor de uma variável”.

Quanto à coleta de dados, essa pode se dar de duas formas: quantitativa e qualitativa. Para coleta de dados quantitativos, segundo Holanda (2006), utilizam-se métodos estatísticos para identificar relações de causa e efeito que possam ser convenientemente apresentadas em equações, tabelas e gráficos. Por dados qualitativos, citando o mesmo autor, entende-se a utilização de observações e entrevistas que deverão ser apresentados em relatórios mais discursivos ou sob a forma de narrativas, o que torna a pesquisa indutiva e exploratória particularmente útil para a análise de fenômenos complexos, modernos e dinâmicos, que exigem um exame sob múltiplas perspectivas e dimensões.

No que diz respeito à relação dos níveis de dados, estes podem ser encontrados como sendo dados nominais, que se referem a categorias mutuamente exclusivas; dados ordinais, sendo postos em *ranking*; e dados com intervalos e expressos na forma de razão, como preços, renda *per capita*, dentre outros. Portanto, é importante ressaltar que os termos básicos aos quais os avaliadores precisarão saber referem-se à utilização e à importância dos números. Estes deverão ser usados como uma forma de representar e resumir uma informação e estão diretamente ligados à qualidade da informação. Portanto, traduzir a informação requer entender a realidade.

Concluída a pesquisa de campo, fiz um exercício de nivelamento quanto ao entendimento das respostas. Buscando completar dados registrados em campo, escutei algumas vezes os áudios gravados, atento aos detalhes das palavras, entonação e contexto da entrevista, sem perder de vista os objetivos centrais. Procurei de início até transcrever as entrevistas, mas logo desisti e terceirizei essa demanda. Já com as respostas digitalizadas, contei, mais uma vez, com a relevante colaboração da minha orientadora, que me deu dicas imprescindíveis para que eu

puдesse sistematizar o pensamento dos entrevistados. Tive o cuidado de ter a prática de ajuste dos instrumentais a serem utilizados (roteiro e gravador), desde a elaboração do roteiro de entrevistas, incluindo o momento de ajuste do instrumento de coleta de informaçoes após a aplicação das primeiras entrevistas.

Ao ler as transcrioes, são lembrados aspectos da entrevista que vão além das palavras e o pesquisador quase que revive a entrevista. Esta é uma parte essencial do processo e  por isso que é muito difícil analisar entrevistas feitas por outras pessoas. [...]  medida que as transcrioes são lidas e relidas, tome nota das ideias que vem à mente. Conserve sempre  sua frente as finalidades e os objetivos da pesquisa, procure padrões e conexões, tente descobrir um referencial mais amplo que v além do detalhe particular. [...] V em busca de contradioes, da maneira como as atitudes e opiniões se desenvolvem nas entrevistas, e de clássicas racionalizaoes (GASKELL, 2002, p. 85).

Toda pesquisa com entrevista  um processo social, uma interação ou um empreendimento cooperativo, em que as palavras são o meio principal de troca. Não é apenas um processo de informação de mão única passando de um (o entrevistado) para o outro (o entrevistador). Ao contrário, ela é uma interação, uma troca de ideias e de significados, em que várias realidades e percepoes são exploradas e desenvolvidas. Com respeito a isso, tanto o(s) entrevistado(s) como o entrevistador estão, de maneiras diferentes, envolvidos na produção do conhecimento (BAUER; GASKELL, 2002, p. 73).

Quero ressaltar de forma muito objetiva que, quanto aos dados quantitativos da avaliação, esses foram pesquisados com base em informaçoes secundárias, extraídas fundamentalmente da base de dados do estudo da Universidade Federal do Ceará, intitulado "A Interiorização da Universidade Federal do Ceará na Região do Cariri e o Desenvolvimento Local – Estado da Arte, Perspectivas, Expectativas e os Primeiros Resultados". Como compreendi que esse estudo era muito atual, ou seja, data de 2013, e considerou uma série de informaçoes de muitos órgãos de informaçoes em nível estadual e federal, extraídas, por exemplo, do Censo de 2010, optei por não realizar uma pesquisa quantitativa direta. Na avaliação quantitativa, trabalhei, através de tabelas, com números e variáveis, utilizando métodos estatísticos para identificar relaoes de causa e efeito que estão apresentadas no trabalho.

[...] A abordagem qualitativa adota uma visão holística em que a estrutura e a dinâmica do conjunto são mais importantes que o relacionamento entre variáveis isoladas. Procura-se entender e interpretar os fenmenos, a partir de uma análise ricamente descritiva, que se contrapõe àquela dos modelos altamente simplificados e relativamente abstratos da avaliação quantitativa (HOLANDA, 2006, p. 267-269).

Para Arretche (2006, p. 29), “É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular”. A experiência de avaliação da RMC como política pública de governo reveste-se de singular importância, na medida em que possibilitou ouvir diferentes atores do território, agregando ao estudo dados, informações e conhecimento, assim como oferece subsídios para o aperfeiçoamento da política de efetividade social junto aos beneficiários e para o desenvolvimento de outros instrumentos de avaliação no futuro.

Porém, é importante deixar claro que para realizar uma análise de dados não basta somente apresentar e descrever os resultados através dos indicadores, gráficos e tabelas. É necessário o estudo científico, e este precisa explicar o que as evidências dizem sobre determinado fenômeno. Segundo Aguilar e Ander-Egg (1995), citando a OMS, a análise de dados requer a formulação de juízos baseados numa análise cuidadosa e num estudo crítico de situações específicas, com a perspectiva de desenvolver conclusões fundamentadas e de propor novos caminhos.

4 POLÍTICA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

4.1 Caracterização do território metropolitano do Cariri

A Política de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará surgiu com o objetivo de contribuir para orientar a definição de políticas públicas regionais de desenvolvimento, possibilitando uma mudança no modelo de desenvolvimento, muito concentrado nas capitais e nas Regiões Metropolitanas, haja vista, que somente 10 municípios cearenses respondem por 67% do PIB estadual, e a RMF responde, sozinha, por 65%, deste PIB, tendo em vista que sua população está estimada em 2.984.680 habitantes (SANTIAGO, 2007).

A RMC está localizada no Ceará e foi criada através da Lei Complementar Estadual nº 78, sancionada em 29 de junho de 2009. Surgiu a partir da unificação dos municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, denominada Crajubar. Somando-se a eles, as cidades limítrofes: Caririáçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. Tem como área de influência a região sul do Ceará e a região da divisa entre o Ceará e Pernambuco. A posição estratégica da região a transforma num importante polo comercial do Nordeste, com fácil acesso a um mercado de mais de 40 milhões de consumidores (CEARÁ, 2012).

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana do Cariri



Fonte: Secretaria das Cidades do Estado do Ceará (2012).

O Cariri apresenta considerável potencial de recursos naturais que favorecem tanto a agricultura diversificada como agroindústrias, a exploração de minérios de alto valor comercial e de indústrias de aproveitamento de matérias-primas locais. Ressaltem-se as condições climáticas da região, uma das mais favoráveis no Estado, por sua localização privilegiada, numa das áreas mais úmidas e férteis dos vales de pé-de-serra da Chapada do Araripe.

A política de implantação da RMC integra as ações do Programa Cidades do Ceará – Cariri Central desenvolvido pela Secretaria Estadual das Cidades. A política ainda prevê destacar as potencialidades da região, como o turismo, o meio-ambiente e a economia, sendo necessária a criação de uma Secretaria Executiva do Agente Gestor Metropolitano para dar suporte à nova configuração da Região.

A RMC é lugar de um grande número de manifestações artísticas culturais tradicionais. A região é conhecida como “Caldeirão Cultural”, por sua riqueza e pelas características socioculturais, que apresenta um ambiente onde se desenvolvem as mais diversas expressões e produções no campo das artes, ofícios, fazeres e saberes.

Criada desde 2009, a RMC não está regulamentada de fato, e os municípios estão, de certa forma, ainda desmobilizados. Mas com a finalidade de impulsionar esse processo, a Secretaria das Cidades do Estado do Ceará vem realizando diálogos com a presença de representantes das cidades que formam a região, com o intuito de criar uma Secretaria Executiva para gerir e atuar junto ao consórcio dos municípios.

Por outro lado, os novos desafios para a RMC surgem a cada dia e são diversos. Para se ter uma ideia, ainda não foi definido um rumo do processo de desenvolvimento regional, diante das novas perspectivas de adaptação à lei, aprovada em 2009. São mais de quatro anos da lei que cria a região, e até agora nenhum dos nove municípios se manifestou no intuito de atuar de forma integrada.

Porém, algumas mudanças prioritárias para o encaminhamento dos trabalhos já foram feitas, a exemplo de uma proposta de emenda às leis orgânicas dos municípios de Barbalha, Caririçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. A mesma proposta de inserção de cada município como parte integrante da Região Metropolitana deve ser aprovada pelas Câmaras Municipais. Os municípios precisam contemplar essa realidade de área metropolitana que até o momento não foi feita.

A seguir, apresentaremos uma síntese de informações socioeconômicas disponibilizadas por diferentes instituições (IBGE, IPEA, MDIC, MTE, MDS, IPECE etc.), muitas delas compiladas no estudo da UFC. Essas informações busca sistematizar dados dos nove municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri, levando em consideração aspectos históricos, fisiográficos, demográficos, econômicos, mais especificamente quanto ao PIB, ao trabalho e renda, assim como aos aspectos sociais ligados à educação e à saúde, e por fim, aos aspectos culturais.

Portanto, apresentaremos uma rápida definição do Cariri, que, segundo Darlan de Oliveira Reis Junior, professor da Universidade Regional do Cariri, no seu artigo, “Trabalho e Uso da Terra no Cariri Cearense, 1850-1860, a Contextualização Histórica da Formação e Ocupação do Cariri Cearense”, caracteriza-se como:

A região conhecida por ‘Cariri’, é assim denominada desde o século XVIII, nos documentos dos primeiros colonizadores. O nome se deve aos nativos, ‘os Cariris’, primeiros habitantes do lugar. Do ponto de vista histórico, a região do Cariri é descrita pelos colonizadores desde o final do século XVII, início do século XVIII, a partir da chegada dos criadores de gado, da casa da Torre, vindos da Bahia. Devido às grandes distâncias em relação ao atual litoral cearense e a dificuldade na locomoção do semi-árido, muito de sua história acabou voltando-se para a capitania e posterior província de Pernambuco, apesar de, administrativamente, ter sido parte da capitania do Ceará. Naquele século, o que era considerado como a Região do Cariri é muito próximo do que é ainda hoje, no entanto, a divisão territorial existente era diferente, com a cidade do Crato englobando várias áreas do que são municípios nos dias atuais (REIS JÚNIOR, ano 2011, p. 121).

No descrever dos cronistas, políticos e historiadores dos oitocentos e também nos dias atuais, a região sempre foi considerada um ‘oásis’ no sertão, notadamente o território mais próximo à Chapada do Araripe, no caso, o da Vila Real do Crato, transformada em cidade, no ano de 1853. No entanto, a ocupação dos espaços no Ceará obedeceu à lógica da expansão da pecuária, com a subordinação das comunidades indígenas e sua ‘pacificação’, e a submissão de trabalhadores livres pobres, além da utilização do trabalho escravo, por todo o chamado sertão e também em seu ‘oásis’ (REIS JÚNIOR, ano 2011, p. 121).

Ainda do ponto de vista da constituição do que hoje vem a ser a RMC (criada pela Lei Complementar Estadual nº 78, sancionada em 29 de junho de 2009) –, é interessante destacar que, enquanto os outros sete componentes da RMC foram criadas no intervalo entre 1764 (Crato) e 1890 (Farias Brito), foi somente no século XX que Juazeiro do Norte e Nova Olinda foram elevadas à categoria de cidades, em 1911 e 1957, respectivamente. A RMC foi criada na perspectiva de

agregar geograficamente um território capaz de atrair investimentos públicos e privados.

Com a perspectiva de “consolidação” da Região Metropolitana, segundo Barreto (2012), e como já mencionado anteriormente, estão previstos investimentos na RMC no montante de US\$66.000.000 (sessenta e seis milhões de dólares americanos) até o ano de 2014, oriundos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (70%) e do Governo do Estado do Ceará (30%). A finalidade destes recursos é promover investimentos no setor turístico e na construção de centros e interpretação do patrimônio geológico e melhoria dos geosítios do Geopark Araripe.

A geomorfologia local é caracterizada pela presença de Depressões Sertanejas, Maciços Residuais e, predominantemente, da Chapada do Araripe. A composição do solo é bastante diversificada, representada pelos seguintes tipos de solo: Aluviais; Podzólico Vermelho-Amarelo; Litólicos; Latossolo Vermelho-Amarelo; Terra Roxa Estruturada Similar; Bruno não Cálcico; Vertissolo. Com relação à cobertura vegetal, encontram-se na RMC oito variedades de unidades fitoecológicas, a saber: Floresta Caducifólia Espinhosa; Floresta Subcaducifólia Tropical Pluvial; Floresta Subperenifólia Tropical Plúvio-Nebular; Floresta Subcaducifólia Tropical Xeromorfa; Carrasco; Caatinga Arbustiva Densa; Caatinga Arbustiva Aberta; Cerrado.

Três diferentes climas predominam na região: Tropical Quente Semiárido; Tropical Quente Semiárido Brando e Tropical Quente Sub-Úmido. A temperatura média varia entre 22° e 28°, e, no que diz respeito à média pluviométrica, a RMC registra 958,4 mm/ano, sendo que o predomínio do período chuvoso se dá entre janeiro e maio.

A Chapada do Araripe, de aproximadamente 180 km de extensão, dispõe de 35 trilhas sinalizadas, possuindo uma exuberante biodiversidade. Nela situa-se o Geopark Araripe. É uma área de proteção ambiental e está localizada no sul do estado do Ceará, abrangendo os municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Nova Olinda, Missão Velha, Santana do Cariri, Milagres e Abaiara, vale dizer, quase a totalidade do território da RMC. Possui sítios de interesse científico, por conta da relevância geológica e paleontológica.

Além das sedes dos nove municípios que a compõem, a Região Metropolitana do Cariri possui trinta e dois distritos¹, criados entre 1904 e 1994. É importante destacar que Jamacaru (Missão Velha) e Ponta da Serra (Crato) são dois dos trinta distritos cearenses que estão com projetos de emancipação política aguardando aprovação na Assembléia Legislativa do Estado, o que lhes possibilita serem elevados à categoria de município.

De acordo com Censo Populacional elaborado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com relação aos aspectos demográficos, a Região Metropolitana do Cariri agregava uma população de 564.478 habitantes em seu território (apresentando duas cidades entre as 10 mais populosas do Estado². A RMC manteve os 6,7% de participação no total de habitantes do Estado, proporção observada entre os Censos de 2000 e 2010). No período observado, a população da RMC cresceu a uma taxa de 13,4%, praticamente o mesmo patamar de evolução da população cearense (13,8%).

Vale observar que chama a atenção o crescimento populacional acima da média estadual em Nova Olinda (18%), Juazeiro do Norte (17,8%), Barbalha (17,6%) e Crato (16%). Por outro lado, os municípios de menor porte da RMC, com exceção de Nova Olinda, tiveram seu incremento populacional bem abaixo da média estadual, sendo o caso mais relevante o de Farias Brito, que na última década teve sua população reduzida em 6,4%. Possivelmente, os três municípios de maior dinamismo da região estejam atraindo a população das cidades do entorno, fato que merece ser observado.

Quanto à taxa de urbanização, também extraídos do Censo Populacional 2010, indicam que a RMC apresenta 78,8% de sua população residindo na zona urbana, enquanto 21,2% em áreas rurais. Se comparada estas informações com os dados disponibilizados no Censo de 1991, percebe-se que a zona rural perdeu contingente populacional: Em 1991 a população que residia no campo representava

¹ Marrocos, Padre Cícero, Arajara, Caldas, Estrela, Feitosa, Miguel Xavier, Miragem, Baixio das Palmeiras, Belmonte, Campo Alegre, Dom Quintino, Monte Alverne, Bela Vista, Ponta da Serra, Santa Fé, Santa Rosa, Cariutaba, Nova Betânia, Quincuncá, Corrente, Jardimirim, Jamacuru, Missão Nova, Quimami, Triunfo, Anjinhos, Araporanga, Brejo Grande, Dom Leme, Inhumas e Pontal da Santa Cruz.

² Juazeiro do Norte em 3º lugar, com 249.939 habitantes, e Crato em 6º lugar, com 121.428 residentes.

28,7% do total de residentes nesta região. É importante mencionar que esta alta taxa de urbanização se deve ao peso da participação de Juazeiro do Norte no conjunto populacional da RMC. Em 1991, 95,02% dos habitantes da cidade residiam em áreas urbanas, e em 2010 essa proporção atingiu o patamar de 96,07%. Nos últimos 20 anos, três municípios registraram um processo de urbanização mais intenso, revertendo uma situação de predomínio da população rural (Caririaçu, Nova Olinda e Santana do Cariri). Por outro lado, população rural prevalece, em Missão Velha, corresponde a (55,1%), Jardim (66,3%) e Farias Brito a (53,3%).

Observa-se que o fato de a Região Metropolitana do Cariri apresentar taxas de urbanização e de evolução populacional nos mesmos patamares da média cearense provavelmente se deve ao dinamismo das cidades-polo que compõem o “Crajobar” (Crato, Juazeiro e Barbalha), e que possivelmente há uma relação entre a distribuição setorial da atividade econômica e o grau de urbanização dos municípios.

Neste sentido, convém mencionar que de há muito, o espaço territorial “Crajobar” foi alvo de ações de desenvolvimento. Para o professor Renato Casimiro, no *blog* “Juazeiro – Anos 60, organizado por Daniel Walker, no ano de 1961 foi implantado o Projeto Asimov no Cariri. Tal projeto decorreu de acordo celebrado entre a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Universidade da Califórnia, patrocinado pela agência USAID, dos Estados Unidos. A esse respeito já se fez referência no capítulo 3.

Em 1962, informa o professor Casimiro, e confirmada por meia de entrevista ao senhor Henrique Pinheiro, Secretário de Agricultura do município do Crato, que foi criado o Programa Universitário de Desenvolvimento Industrial para os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, com o objetivo de levantar as vocações industriais da região. As consequências desse projeto foram indústrias que se instalaram, como a Cerâmica do Cariri S.A, em Barbalha; a Indústria de Moagem do Cariri S.A, no Crato; a Companhia Industrial de Mandioca S.A, no Crato; a Indústria Eletromáquina S.A, em Juazeiro do Norte, que chegou a fabricar rádios. Embora tais unidades industriais não tenham perdurado na região, deve-se ressaltar o esforço de um planejamento feito na região pelo Projeto Asimov.

Quanto à participação da agropecuária no PIB municipal, observamos que, enquanto no “Crajobar” o setor primário não ultrapassa a proporção de 4,9%, na composição do PIB local em relação ao estado, os seis municípios do entorno apresentam participação municipal com uma taxa superior à média estadual.

O Produto Interno Bruto (PIB) da Região Metropolitana do Cariri atingiu o valor de R\$3,362 bilhões em 2008, segundo Dados do IBGE/IPECE. Esse montante corresponde a 5,6% do total de riquezas produzidas no estado do Ceará. A cidade de Juazeiro do Norte merece destaque porque, sozinha, responde por 59,1% do PIB da RMC. Sua renda *per capita* é (R\$8.060) e supera a média estadual, que é de (R\$7.112), bem como a média da própria Região Metropolitana (R\$6.058). Apesar do dinamismo apresentado, o PIB *per capita* de Juazeiro é inferior ao de Fortaleza, equivalente a 70% do valor médio da capital (R\$11.461).

Ainda segundo Santiago (2013 apud AMORIM, 2008; BARRETO, 2012), afirmam que a configuração econômica da RMC é relativamente diversificada. As indústrias, o comércio e os serviços relacionados aos setores de educação e saúde são muito importantes. Já na visão de Barreto (2012), o setor industrial desponta com destaque no ramo calçadista. Se o polo calçadista já era uma vocação típica do município de Juazeiro do Norte, este foi por demais fortalecido com a instalação da Grendene S/A no ano de 1998. A partir daí surgiram pequenas e médias empresas funcionais à indústria de calçados na região.

Ainda sobre o setor calçadista, a autora em destaque chama a atenção para o fato de que a Associação Brasileira de Indústria de Calçados- ABIC ter divulgado que o Cariri concentra 162 indústrias calçadistas do Ceará, superando Fortaleza, com 81 empresas. Barreto (2012), ainda nos informa que existem no Cariri cerca de 150 microunidades de produção de calçados tipicamente informais.

Vale registrar que, segundo Barreto (2012), o elo de ligação da indústria calçadista na RMC com outras empresas que produzem injetados, solados e embalagens, proporciona uma estimativa de produção do polo calçadista da ordem de 8,8 milhões de pares ao ano. Esse número coloca o Ceará em terceiro lugar no *ranking dos polos calçadistas do país*, e o Cariri é o grande responsável por esse número.

Com relação à análise setorial do PIB, o setor de serviços, que segue uma tendência nacional, detém a maior participação (77,4%), enquanto 19,3% do PIB é gerado pelo setor industrial. Aqui vale atentar para a baixa participação do setor agropecuário no total de riquezas produzidas na RMC, que é apenas de 3,3%. A esse respeito, observa-se na tabela abaixo alguns pontos a respeito da composição setorial do PIB da Região Metropolitana do Cariri. Vejam a seguir a citação do estudo “A Interiorização da Universidade Federal do Ceará na Região do Cariri:

Estado da Arte, Perspectivas, Expectativas e os Primeiros Resultados” (SANTIAGO, 2013, p. 24):

- i) Juazeiro do Norte é responsável por 61% do PIB industrial e do PIB do setor de serviços da região, o que reforça sua liderança econômica na região;
- ii) Missão Velha lidera a produção agropecuária da RMC e está em quarto lugar no ranking do PIB regional, sendo que é a líder dentre as cidades do entorno do “Crajuubar”;
- iii) Apesar de possuir o menor PIB da RMC, Nova Olinda se destaca, em termos proporcionais, na produção industrial (22,33% do total de riquezas), superando a proporção média do setor na RMC (19,3%) – vale ressaltar a força da atividade de extração mineral no município, produtor do Calcário Laminado (Pedra Cariri). Talvez por isso seja o município do entorno do “Crajuubar” com maior PIB *per capita*.

A RMC, segundo dados disponibilizados no *Perfil Básico Municipal* (IPECE) indicam uma extensão territorial total de 5.025,6 km², o que representa 3,4% da composição territorial cearense. Porém, mais uma vez chama atenção Juazeiro do Norte, cidade polo do Cariri, que apresenta a menor extensão territorial na região metropolitana, no entanto se apresenta como o município mais populoso, englobando quase a metade (46,4%) dos habitantes da RMC.

Em Juazeiro, têm observado fortes investimentos da iniciativa privada e estatais, como o Grupo Walmart, o Hiperbompreço e o Max Atacado, além da implantação de três unidades das Lojas Americanas, neste município e em Crato. Com os implementos desses novos negócios, muito provavelmente tem se contribuído para em Juazeiro do Norte, se elevar as taxas de urbanização e incremento no seu Produto Interno Bruto, ressalta Barreto (2012).

Barreto (2012) destaca ainda o volume de investimentos estatais ocorridos na RMC nos últimos anos. Entre os anos de 2002 e 2009, a RMC recebeu transferências intergovernamentais da União do Governo do Estado mais de R\$377 milhões, alusivos ao Programa Bolsa Família, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além do Programa de Expansão Universitária. Some-e a isso o Centro de Abastecimento (CEASA), o Centro de Convenções, o Metrô do Cariri e a construção do Hospital Regional do Cariri.

TABELA 1 – PIB (total, setorial e *per capita*) da Região Metropolitana do Cariri

Municípios	PIB Total	PIB per capita	PIB Agrop	PIB Indust	PIB Serv	PIB Agro	PIB Indust	PIB Serv
Juazeiro do Norte	R\$ 1.986.996,00	R\$ 8.060,00	R\$ 10.133,68	R\$ 397.796,60	R\$ 1.579.065,72	0,51	20,02	79,47
Barbalha	R\$ 290.183,00	R\$ 5.528,00	R\$ 14.189,95	R\$ 76.202,06	R\$ 1.99.791,00	4,89	26,26	68,85
Crato	R\$ 644.522,00	R\$ 5.569,00	R\$ 19.206,76	R\$ 118.914,31	R\$ 506.400,94	2,98	18,45	78,57
Caririçu	R\$ 78.403,00	R\$ 2.877,00	R\$ 9.949,34	R\$ 9.055,55	R\$ 59.398,11	12,69	11,55	75,76
Farias Brito	R\$ 59.479,00	R\$ 3.021,00	R\$ 5.549,39	R\$ 6.667,60	R\$ 47.262,01	9,33	11,21	79,46
Jardim	R\$ 83.155,00	R\$ 3.128,00	R\$ 13.787,10	R\$ 7.916,36	R\$ 61.451,55	16,58	9,52	73,9
Missão Velha	R\$ 115.823,00	R\$ 3.316,00	R\$ 19.747,82	R\$ 17.975,73	R\$ 78.099,45	17,05	15,52	67,43
Nova Olinda	R\$ 46.092,00	R\$ 3.409,00	R\$ 3.489,16	R\$ 10.292,34	R\$ 32.310,49	7,57	22,33	70,1
Santana do Cariri	R\$ 57.481,00	R\$ 3.151,00	R\$ 15.450,89	R\$ 4.724,94	R\$ 37.305,17	26,88	8,22	64,9
RMC	R\$ 3.362.134,00	R\$ 6.058,00	R\$ 111.504,09	R\$ 649.545,47	R\$ 2.601.084,43	3,3%	19,3%	77,4%
Ceará	R\$ 60.098.877,00	R\$ 7.112,00	R\$ 4.242.980,72	R\$ 14.189.344,86	R\$ 41.666.551,42	7,06	23,61	69,33
% RMC / Ceará	R\$ 5,6%	R\$ 85,2%	R\$ 2,6%	R\$ 4,6%	R\$ 6,2%	-	-	-

Fonte: Santiago, 2013.

No que concerne aos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) referente ao ano de 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (3) dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri varia entre 0,591 (Caririçu) e 0,716 (Crato). Para o PNUD, quase todas as cidades da RMC se encontravam num nível médio de desenvolvimento (0,5 a 0,699), com exceção do Crato, que apresentava alto nível de desenvolvimento (0,7 a 0,899). Se comparado com outros municípios do Ceará, é interessante observar que há três blocos de municípios distintos dentro da RMC. Em primeiro lugar, Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, que se colocam em posição de destaque, estando entre as 15 unidades municipais com melhor IDH do Estado. Numa posição intermediária aparecem Jardim, na 64ª posição; Nova Olinda, na 78ª posição; Missão Velha, na 94ª. Por último aparece Santana do Cariri, na 130ª posição, seguida de Farias Brito, na 131ª posição e, por fim, Caririçu ocupa o último lugar do *ranking* do IDH cearense dos municípios citados, estando na 162ª. A tabela abaixo detalha esta situação.

TABELA 2 – IDM (2008) e IDH (2000) dos municípios da Região Metropolitana do Cariri

IDM	Ranking CE	IDH	Ranking CE	
Crato	50,48	7	0,716	5
Juazeiro do Norte	47,55	9	0,697	10
Barbalha	54,83	6	0,687	14
Jardim	29,61	75	0,642	64
Nova Olinda	31,63	57	0,637	78
Missão Velha	32,41	54	0,631	94
Santana do Cariri	34,93	43	0,609	130
Farias Brito	30,06	68	0,609	131
Caririaçu	22,43	142	0,591	162

Fonte: Santiago, 2013.

Quanto ao Índice Desenvolvimento Municipal (IDM), elaborado pelo IPECE, e que utiliza um conjunto de 30 indicadores abrangendo quatro aspectos³, mais uma vez Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha apresentam posição de destaque no cenário estadual, estando entre as dez cidades com maior IDM. Já Santana do Cariri e Farias Brito melhoram sua situação frente à análise do IDH de anos passados, e conseguem entrar no grupo do segundo tercil estadual. Por um outro lado, observa-se a precariedade do desenvolvimento em Caririaçu – a cidade destoa dos outros municípios da RMC e ocupa o 142º lugar no *ranking* estadual.

Dados do Censo Demográfico de 2010, de acordo com a Tabela 3, apontam para um total de 86.120 pessoas em situação de extrema pobreza na Região Metropolitana do Cariri. Esse número representa 15,26% da população total do território. Ou seja, de cada 100 habitantes da RMC, 15 vivem em um domicílio cujo rendimento *per capita* mensal não ultrapassa R\$70,00. Porém, é importante observar que essa proporção é heterogênea quando se leva em consideração a situação específica de cada município. Para se ter uma ideia, em Juazeiro do Norte, por exemplo, a proporção de habitantes extremamente pobres é de 9,64%, enquanto em Santana do Cariri cerca de 4 entre 10 habitantes (39,54%) se encontram em

³ Utilizado para mensurar o nível de desenvolvimento humano dos países a partir da combinação dos indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*).

situação de extrema pobreza. Também é interessante observar que em todos os municípios há o predomínio da pobreza rural, conforme indicado na Tabela 3.

Destaca-se ainda, no presente contexto, a relevância do Programa Bolsa Família, que tem por objetivo transferir renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (Lei nº 10.863/2004). Dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal apontam que 82.744 residentes da RMC receberam o benefício em 2011. Se somados os nove municípios, estes receberam, juntos, o montante de R\$ 101.638.697,00, correspondente a 7,3% do total de recursos do Estado. Em média, cada beneficiário recebeu do Governo Federal o valor de R\$ 102,36/mês. Pode-se ainda observar a relevância dos recursos transferidos quando se leva em consideração o estudo publicado pelo IPEA (Comunicado IPEA 75 – Gastos com a Política Social: Alavanca para o Crescimento com Distribuição de Renda), por meio do qual se indica que cada R\$ 1,00 investido no Programa Bolsa Família aumentará o PIB do Brasil em R\$ 1,44.

TABELA 3 – População extremamente pobre na Região Metropolitana do Cariri (2010)

Municípios	Extremamente Pobre	% (Total)	Urbana	% (Total)	Rural	% (Total)	Beneficiário Bolsa Família
Juazeiro do Norte	24.099	9,64	21.796	9,08	2.303	23,47	31.664
Crato	13.412	11,05	8.093	8,02	5.319	25,93	16.237
Barbalha	7.175	12,97	3.801	10,0	3.374	19,50	8.301
Missão Velha	7.765	22,66	2.193	14,22	5.572	29,55	6.068
Jardim	7.995	26,96	1.362	15,14	6.633	37,49	4.719
Nova Olinda	3.967	27,83	2.099	21,65	1.868	40,96	4.219
Caririaçu	8.379	31,75	3.525	25,12	4.854	39,27	4.872
Farias Brito	6.539	34,40	2.044	23,04	4.495	44,35	3.478
Santana do Cariri	6.789	39,54	2.750	31,17	4.039	48,38	3.186

Fonte: Santiago, 2013.

Nas tabelas seguintes, no que diz respeito à contextualização do sistema de saúde e dos respectivos indicadores relacionados ao tema, serão abordadas, por exemplo, questões básicas de infraestrutura e recursos humanos disponíveis na Região Metropolitana do Cariri, bem como a redução da mortalidade infantil no território em análise. Dados do IPECE, que utiliza como fonte a Secretaria de Saúde

do Estado do Ceará (SESA), apontam que a RMC dispunha, em 2010, de trezentos e trinta e três equipamentos de saúde ligados ao SUS. Dentre esses, Juazeiro do Norte concentra 37,5% do total das unidades de saúde, os equipamentos de saúde da RMC vinculados ao SUS correspondem a 10% do total de estabelecimentos da rede estadual de saúde e por exemplo, em Santana do Cariri, Farias Brito, Caririçu e Nova Olinda, todas as unidades de saúde vinculadas ao SUS são públicas, enquanto que nos outros municípios observa-se a presença de unidades privadas.

TABELA 4 – Unidades de saúde ligadas ao SUS – Região Metropolitana do Cariri (2010).

Unidades	Santana do Cariri	Farias Brito	Caririçu	Crato	Nova Olinda	Jardim	Juazeiro do Norte	Barbalha	Missão Velha	RMC
Hospital Geral	-	-	1	4	-	1	3	2	1	12
Hospital Especializado	-	-	-	1	-	-	1	1	-	03
Posto de saúde	-	7	11	17	-	15	-	22	1	73
Clinica especializada / Ambulatório especialidades	1	2	1	11	1	-	30	15	2	63
Consultório isolados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Unidade Mista	1	1	-	-	1	-	-	-	-	3
Unidade móvel	1	1	-	1	1	-	1	-	-	2
Unidade de vigilância sanitária	1	1	1	1	1	1	2	2	1	11
Laboratório central de saúde pública	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Centro de atenção psicossocial	-	1	1	1	-	1	2	3	-	9
Unidade de serviço auxiliar de diagnóstico e terapia	-	-	-	4	-	-	19	3	-	26
Farmácia isolada	-	1	1	-	-	1	1	-	2	6
Policlínica	-	-	-	3	-	-	-	1	-	4
Total Estabelecimento	9	21	17	62	8	20	125	49	22	333

Fonte: Santiago, 2013.

A RMC dispõe de 4.627 profissionais, trabalhadores alocados no Sistema Único de Saúde, sendo que a maioria destes é agente comunitário de saúde (28,1%) ou outros profissionais de saúde/nível médio (30,4%). Em termos proporcionais, a Região Metropolitana do Cariri concentra 8,1% dos profissionais de saúde ligados ao

SUS do Estado. Mais uma vez, Juazeiro do Norte é responsável, sozinha, por 37,1% dos trabalhadores de saúde da RMC.

TABELA 5 – Profissionais de saúde ligados ao SUS – Região Metropolitana do Cariri (2010)

Profissionais	Santana do Cariri	Farias Brito	Caririçu	Crato	Nova Olinda	Jardim	Juazeiro do Norte	Barbalha	Missão Velha	RMC
Médicos	12	18	25	164	17	23	341	256	47	903
Dentistas	09	09	14	49	05	15	94	33	16	244
Enfermeiros	09	13	16	86	11	17	153	64	17	386
Outros profissionais de saúde/nível superior	04	10	14	73	11	15	168	73	19	387
Agentes comunitários de saúde	120	47	72	205	37	68	545	126	80	1.300
Outros profissionais de saúde/nível médio	38	74	50	366	28	79	418	314	40	1.407
Total	192	171	191	943	109	217	1.719	866	219	4.627

Fonte: Santiago, 2013.

A mortalidade infantil obtém destaque por se tratar de uma questão chave nas estatísticas vitais de determinada população, aponta o estudo da UFC. Para o estudo, a temática ganhou ainda mais destaque quando a ONU indicou como um dos Oito Objetivos do Milênio a meta de reduzir, até 2015, o número de óbitos por mil nascidos para 17,9 (meta para o Brasil). Neste aspecto o Estado do Ceará apresentou significativos avanços, atingindo, em 2010, uma taxa de mortalidade de 13,11%. Já a RMC, por sua vez, apresentou uma melhora significativa na última década, tendo reduzido a mortalidade infantil de 24,08% (2000) para 17,23% (2010). Ou seja, se compararmos a média da RMC à meta dos Objetivos do Milênio, torna-se plausível avaliar positivamente a redução da mortalidade infantil na região. No entanto, deve-se frisar que o índice apresentou piora em dois municípios (Crato e Santana do Cariri), e que, com exceção de Nova Olinda e Juazeiro do Norte, as cidades que compõem a Região Metropolitana apresentam índices de mortalidade infantil acima da média cearense.

Faz-se importante ressaltar que em Juazeiro do Norte, Farias Brito, Caririçu e Nova Olinda a redução da proporção entre óbitos com menos de um ano pelo total de nascidos vivos reduziu-se pela metade na última década, fato que deve ser observado pelos atores públicos que tratam da questão da mortalidade infantil.

TABELA 6 – Taxa de mortalidade infantil – Região Metropolitana do Cariri (2000/2010)

Município	2010	2000	Δ %
Barbalha	17,44	18,12	-3,8%
Nova Olinda	7,60	13,94	-45,5%
Juazeiro do Norte	13,59	29,44	-53,8%
Crato	21,56	16,04	34,4%
Caririaçu	22,39	41,86	-46,5%
Santana do Cariri	28,57	27,48	4,0%
Missão Velha	20,54	25,49	-19,4%
Farias Brito	16,56	34,40	-51,9%
Jardim	18,44	22,99	-19,8%
RMC	17,23	24,08	-28,4%

Fonte: Santiago, 2013.

A Região Metropolitana do Cariri possuía, segundo dados relativos ao ano de 2009 (Censo Educacional INEP/MEP), 151.134 alunos matriculados em alguma unidade do sistema educacional, destes 13,1% encontravam-se no *ensino pré-escolar*, 68,6% no *ensino fundamental* e 18,3% no *ensino médio*. No que diz respeito à estrutura administrativa, a maioria dos alunos matriculados (59,5%) estava alocada na rede municipal de ensino (pré-escolar e fundamental). Observa-se um relativo equilíbrio entre alunos da rede estadual pública (21,6%) e a rede privada de ensino (18,5%). Quanto a rede federal de ensino público apenas 0,4% dos matriculados (582 alunos) estavam vinculados - e no ensino médio - e esses apenas em Juazeiro do Norte e no Crato.

Tabela 7 – Matrículas e rede escolar – Região Metropolitana do Cariri (2009)

Ensinos	Barbalha	Caririçu	Crato	Farias Brito	Jardim	Juazeiro do Norte	Missão Velha	Nova Olinda	Santana do Cariri	RMC
Ensino Pré-Escolar	2.446	819	4.136	712	944	8.202	1.279	672	639	19.849
Municipal	1.858	720	2.515	632	889	3.714	1.053	569	557	19.849
Privado	1.789	217	2.954	138	-	4.366	108	130	58	8585
Ensino Fundamental	10.364	5.957	21.655	3.790	5.580	43.150	6.594	2.777	3.827	103.694
Estadual	614	217	2.954	138	-	4.366	108	130	58	8585
Municipal	7.961	5.434	13.814	3.374	5.327	29.407	5.964	2.499	3.564	77.344
Privado	1.789	306	4.887	278	253	9.377	522	148	205	17.765
Ensino Médio	2.501	1.316	6.928	1.184	1.686	11.048	1.332	697	899	27.591
Estadual	2.146	1.316	5.457	1.184	1.686	9.429	1.305	678	899	24.100
Privado	355	-	1.111	-	-	1.397	27	19	-	2909
Federal	-	-	360	-	-	222	-	-	-	582
Total Alunos Matriculados	15.311	8.092	32.719	5.686	8.210	62.400	9.205	4.146	5.365	151.134

Fonte: Santiago, 2013.

Quanto ao ensino superior, destaca-se que a RMC vem se tornando um polo estadual universitário. O pioneirismo da educação superior nesta região data do ano de 1960, quando foi criada a Faculdade de Filosofia do Crato, em decorrência da tradição do Seminário São José na formação superior dos religiosos católicos.

De acordo ainda com o estudo de Barreto (2012, p 29):

Foi através da Universidade Estadual do Ceará- UECE que em 1961 foi criada, no Crato, a Faculdade de Ciências Econômicas, e em 1968 o curso de Direito. Por fim, em 1986 foi instituído, através da Lei Estadual nº 11.191, de 09 de junho de 1986, a Universidade Regional do Cariri – URCA, voltada para a temática do desenvolvimento regional sustentável. Oferece 17 cursos de graduação nas seguintes áreas: Artes Visuais, Teatro, Ciências Biológicas, Ciências Econômicas, Ciências Sociais, Direito, Educação Física, Enfermagem, Geografia, História, Letras, Pedagogia, Engenharia de Produção, Física, Matemática e Tecnologia da Construção Civil. Em 2010, a URCA tinha 15.453 alunos matriculados. Vale ressaltar que esta universidade dispõe do Programa de Pós-graduação em Bioprospecção Molecular, credenciado em 2007 pela CAPES.

Citando mais uma vez o referido estudo há pouco mencionado, a partir do ano 2000 observou-se um aumento do número de instituições privadas de ensino superior. Atualmente, estas ofertam graduação e pós-graduação *lato sensu*. Neste mesmo ano foi instalado em Juazeiro do Norte o curso de Medicina da Faculdade de Medicina Estácio de Sá/FIC Em Barbalha, foi oferecido o curso de Medicina da Universidade Federal do Ceará. A consolidação deste processo ocorreu em 2006, com o advento do Campus da UFC/Cariri.

4.2 Contextualização da política e suas principais ações

A política prevê ações distribuídas em três eixos, que são: Qualificação Territorial; Inovação e Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, chamado de APLs, e Gestão Regional e Fortalecimento Institucional.

A Qualificação Territorial compreende projetos de infraestrutura e serviços urbanos de suporte às atividades econômicas priorizadas, como, por exemplo, a questão da acessibilidade, trânsito e transportes, saneamento ambiental, qualificação urbana e ambiental e equipamentos públicos de interesse regional.

No que diz respeito aos APLs, estes estão mais voltados para a área econômica, sobretudo em ações de fortalecimento e modernização do setor privado do turismo e do calçado, como, por exemplo, capacitação de produtores, geração e difusão tecnológicas, organização, *marketing*, acesso a mercados e infraestrutura.

O eixo da Gestão Regional e Fortalecimento Institucional inclui projetos e ações nos âmbitos da própria Secretaria, dos municípios envolvidos e das instâncias de representação regional do Cariri Central, com foco na capacitação, assistência técnica, aquisição de bens e equipamentos, gestão ambiental regional e o estímulo à formação de parcerias.

O principal desafio dos gestores públicos da RMC é pensar além das cadeias de demandas municipais e lidar com a heterogeneidade. Compreende-se que a região segue a lógica nacional de desenvolvimento das cidades de médio porte. Apesar de estar acima das estatísticas de crescimento e ser considerado um fenômeno —apenas o Produto Interno Bruto (PIB) de Juazeiro do Norte quase triplicou em um período de cinco anos, passando de R\$670 milhões em 2003 para

um R\$1,9 bilhão em 2008 — o Cariri ainda tem demandas por serviços básicos de infraestrutura. Em termos de gestão, falta mais interação entre os prefeitos da região.

A maioria das cidades que compõe a região tem basicamente uma economia rural. Por isso, é preciso repensar as prioridades regionais, que atualmente os gestores públicos apontaram como sendo o turismo e a produção industrial de calçados. O território em questão tem potencialidades pulsantes; poderá se fortalecer também como polo de saúde e educação, gerando novos empregos, atraindo imigrantes e investimentos, que deverão impulsionar o processo dinâmico de melhorias e avanços regional, tendo em vista as recentes instalações de universidades e centros hospitalares. Compreende-se que essas atividades são de fundamental importância, mas a região precisa pensar em outros potenciais socioeconômicos.

Neste sentido, observando o Censo de 2010, já se percebe o aumento da renda das famílias e os investimentos governamentais na área de infraestrutura que vem atraindo capital privado para a região. No entanto, não se pode entender o que acontece na região se não olharmos para o Brasil. Ou seja, o desenvolvimento da RMC depende das circunstâncias, das macropolíticas nacional e internacionais e das decisões políticas conjunturais.

Há que se investir ainda na qualidade das gestões municipais, pois a falta de técnicos nestas tem se mostrado uma das grandes dificuldades das administrações públicas. Para superar esses desafios avalia-se que as universidades recentemente territorializadas na região poderão ser instrumentos preponderantes na formação profissional de novos gestores que espera-se aportem subsídios importantes ao eixo contemplados no programa Cariri Central denominado Fortalecimento Institucional.

Com relação ao turismo, o Cariri é um dos principais polos de turismo religioso⁴ do país, chegando a receber mais de um milhão de turistas anualmente. Entretanto, a principal dificuldade que impede o incremento do setor ainda é a ausência de um aeroporto capaz de atender à demanda de vôos. Atualmente, o Aeroporto Orlando Bezerra de Menezes não tem acompanhado o crescimento da

⁴ Trata-se de turismo capaz de manifestar algum dado de religiosidade. É exatamente na religiosidade – no ato de professar o sistema de crenças chamado de Religião – que o Turismo Religioso pode ser comparado às peregrinações e romarias aos lugares sagrados, em momentos também sagrados.

demanda de passageiros. Falta infraestrutura para um maior fluxo de voos diários. Devido à importância e à evolução do turismo na Região Metropolitana do Cariri, segundo gestores, o governo do estado está destinando ao setor uma atenção especial, por meio do projeto Roteiros da Fé, que está em fase de aprovação, como parte do projeto Cidades do Ceará - Cariri Central. A medida deverá estabelecer a estruturação necessária para um roteiro de peregrinação religiosa na área central de Juazeiro tendo como centro a figura de padre Cícero Romão Batista.

Além dos investimentos no turismo religioso na região, há o seguimento do turismo científico, que vem sendo fortalecido por meio de investimentos do governo do estado, a exemplo do projeto Geopark Araripe, que atrai pesquisadores do mundo inteiro e é considerado como mais uma das soluções para o processo de atração para agregar desenvolvimento à região.

No entanto, compreende-se que não há como pensar o desenvolvimento socioeconômico da região metropolitana de forma isolada, por cidade, mas envolvendo todo o entorno com suas peculiaridades de forma integrada.

É importante destacar que a falta de planejamento urbano, principalmente no triângulo Juazeiro - Crato - Barbalha, especialmente o de Juazeiro, expandiu-se substancialmente e chegou aos limites territoriais. O deslocamento entre as três cidades está incorporado ao cotidiano da população, fazendo com que recebam uma grande quantidade de veículos diariamente. Outro desafio é o tráfego da cidade de Juazeiro para o Crato e vice-versa. Isto tem sido considerado um desafio à mobilidade urbana pela população local e gestores públicos.

Outra crítica se refere à participação dos demais municípios do entorno do Crato Juazeiro Barbalha - CRAJUBAR. Esses municípios do entorno que estão fora do triângulo CRAJUBAR, tem externado, que os benefícios da criação da RMC só viriam a beneficiar as três cidades polos. Espera-se, no entanto, que, através de implementação da RMC, os municípios do entorno possam também atrair mais investimentos federais e obras de infraestrutura impulsionando o desenvolvimento nas demais cidades. Além disso, é necessário haver capacitação dos gestores na temática da governança metropolitana para que saibam como a RMC pode contribuir para os municípios.

Para o Governo do Ceará, os municípios precisam entender que, apesar do suporte dado pela Secretaria das Cidades, quem têm que assumir a gestão da RMC são as próprias prefeituras locais. Na visão da Secretaria, não está havendo

suficiente iniciativa local; falta ainda às prefeituras assumirem efetivamente a causa. O Governo Estadual, através da Secretaria, é que está assumindo e tentando dar suporte à concepção de efetivação da região.

4.3 A Política para a implantação dos componentes que integram o projeto Cariri Central

4.3.1 Qualificação territorial

Para o governo estadual, a Política de Qualificação Territorial é um componente que envolve um conjunto de intervenções de natureza física, associadas e complementares entre si, que devem contribuir para o fortalecimento da estrutura urbana e da base econômica da região do Cariri Central, assim como para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Nas áreas de engenharia e arquitetura, destacam-se projetos e obras de equipamentos públicos de interesse turístico e regional; de proteção ambiental e/ou recuperação de áreas degradadas; de reabilitação e estruturação de espaços urbanos/áreas centrais; de acessibilidade e infraestrutura viária; de apoio ao desenvolvimento econômico pretendido, a partir dos eixos priorizados. A qualificação territorial está dividida em dois subcomponentes: infraestrutura regional e local.

A infraestrutura regional tem como pilares constantes as obras e os projetos que, por seu porte, localização e natureza, trarão desdobramentos e resultados sobre o quadro físico, social, econômico e ambiental da RMC. Estarão localizados em uma das três cidades-polo – Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte. A partir destas se espera, com a implementação da política de desenvolvimento regional do estado do Ceará, irradiar e descentralizar as oportunidades de acesso a infraestrutura aos demais municípios que compõem a Região Metropolitana.

A infraestrutura local inclui obras de menor amplitude, inscritas em recortes municipais, desde que vinculadas à concepção do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central. Essas obras dos municípios são passíveis de ocorrência em qualquer das linhas de atuação descritas acima para os investimentos da componente qualificação territorial.

4.3.2 Inovação e apoio aos arranjos produtivos locais

Esta política é composta por um conjunto de ações de natureza econômica, através das áreas de capacitação e organização, infraestrutura, melhoria do ambiente de negócios, *marketing*, dentre outras, que se complementam entre si. Esse conjunto de ações visa fortalecer e desenvolver as atividades econômicas endógenas com maior potencial de transbordamento da região do Cariri Central, especificamente os setores de calçados e de turismo, organizados em APLs. Os investimentos, para efeito de implementação, serão compostos por cinco subcomponentes: organização e capacitação dos atores, suporte físico às atividades econômicas, fortalecimento do ambiente empresarial, *marketing* para os arranjos produtivos locais e recursos não alocados.

A organização e capacitação dos atores visam o fortalecimento da governança e a qualificação dos atores com ações voltadas para o reflexo da necessidade de prepará-los para o atendimento às exigências do mercado por uma maior qualidade e diversidade de produtos e serviços. Esse fortalecimento da governança ocorrerá através de ações de suporte ao processo de organização social dos APLs selecionados, numa tentativa de sensibilizá-los para a importância da cooperação, em benefício das sinergias, complementaridades, e do conseqüente desenvolvimento dos APLs.

A qualificação dos atores é uma exigência para a obtenção da excelência no trabalho e nos resultados advindos. A introdução de novos conhecimentos, através de formação profissional continuada, principalmente para os que já estão no mercado de trabalho, é fonte de agregação de valor, de crescimento pessoal e profissional, com impactos positivos sobre a produtividade e competitividade. Com este escopo, as seguintes linhas de atuação foram assim definidas: fortalecimento das instâncias de governança dos APLs; capacitação profissional permanente; consultorias empresariais; e estudos, planos e pesquisas.

O suporte físico às atividades econômicas tem por objetivo superar os gargalos de infraestrutura das atividades econômicas priorizadas, notadamente, na área de inovação tecnológica, que são voltadas para a construção ou reforma de equipamentos e aquisição de bens, com o intuito de dar suporte aos APLs através da oferta de produtos e serviços, antes encontrados de forma incipiente ou

inexistente na região, como, por exemplo, no Geopark Araripe e no Centro de Inovação Tecnológica do Setor de Calçados - CITE Calçados/Cariri. Com este propósito foram definidas duas linhas de atuação, sendo elas a construção de equipamentos de suporte às atividades econômicas prioritizadas e a aquisição de bens de suporte ao funcionamento dos equipamentos.

O fortalecimento do ambiente empresarial, prioritariamente, tem ações voltadas para reformas institucionais que melhorem o ambiente de negócios, eliminando as barreiras e simplificando os processos. Essas ações se propõem a sanar os entraves burocráticos, fiscais etc., presentes, principalmente, no ambiente externo às empresas, de modo que os impactos decorrentes das forças e das ações das instituições sejam minimizados.

Este subcomponente centrará sua atuação principalmente na articulação com as instituições de apoio financeiras, de ensino tecnológico, universidades, entre outras, visto o papel fundamental que exercem no desenvolvimento desses APLs. Para este subcomponente foram definidas quatro linhas de atuação: eliminação de barreiras e simplificação de processos administrativos; acesso a mecanismos de financiamento; fomento à comercialização; incentivo às políticas de atração de novas empresas.

O *marketing* para os Arranjos Produtivos Locais visa a contemplar os APLs de calçados e de turismo, que tem como objetivo principal o fomento e divulgação das potencialidades dessas atividades econômicas e da região, permitindo-lhes ampliar sua área de atuação com a conquista de novos mercados.

A ação para desenvolvimento deste subcomponente se efetivará através da promoção de eventos, encontros e feiras na região ou em outros locais, criação de material promocional como *folders*, *banners*, *cartazes* etc., entre outras ações, conforme a estratégia definida no Plano de *Marketing*. Para a execução deste componente, ficam definidas as seguintes linhas de atuação: políticas de marca e produtos e fomento à comunicação/promoção dos APLs.

O subcomponente recursos não alocados, na visão estratégica da Secretaria, inclui, caso necessário, complemento de orçamentos de ações já previstas e/ou novas ações do componente. Isso se dará como fruto do amadurecimento da implementação processual do Projeto, cuja importância esteja voltada para a consolidação de suas ações na região. Trata-se, portanto, de reserva

técnica a ser distribuída de acordo com a demanda em quaisquer dos outros subcomponentes.

4.3.3 Gestão regional e fortalecimento institucional

Este componente envolve projetos e ações nos âmbitos da própria Secretaria das Cidades, dos municípios e das instâncias de representação e gestão regional do Cariri Central, nas áreas de capacitação, assistência técnica, aquisição de bens e equipamentos, gestão ambiental regional, estímulo à formação de parcerias, missões técnicas, dentre outras.

Visa um conjunto de intervenções de fortalecimento institucional, complementares entre si, que também complementam as ações dos componentes 1 e 2, que tendem a fortalecer o processo de gestão compartilhada e descentralizada iniciado pelo governo do estado, avançando no sentido de buscar desenhos institucionais melhor definidos e mais adequados para o projeto. Esse componente abrange os seguintes subcomponentes: fortalecimento institucional dos órgãos municipais e estaduais, das instâncias de representação e de gestão regional, das ações complementares e dos recursos não alocados.

O fortalecimento institucional dos órgãos municipais abrange ações voltadas, especificamente, para a capacitação gerencial das prefeituras, com a utilização de novas alternativas de financiamento, adoção de novas formas de gestão, introdução de novas tecnologias e instrumentos normativos de modernização da gestão administrativa. Os projetos e ações deste subcomponente devem fortalecer as atividades relacionadas ao planejamento, orçamento e situação fiscal dos municípios da região do Cariri Central, através da melhoria da capacidade institucional e/ou de arrecadação dos órgãos que integram o poder público, no manejo de procedimentos técnicos e administrativos com impacto na melhoria dos serviços prestados à população, na modernização da gestão pública e no aprofundamento do processo de descentralização.

Dentro deste subcomponente é possível destacar as linhas de atuação:

- suporte técnico na elaboração e/ou implementação de planos diretores municipais;

- apoio técnico na elaboração e/ou implementação de programas de desenvolvimento institucional e financeiro dos municípios (ex: capacitação e treinamento de quadros técnicos; aquisição de equipamentos e *software* de apoio administrativo);
- assessoria na elaboração de estudos e identificação de alternativas de financiamento para ações municipais (ex: apoio técnico especializado no cadastramento e credenciamento junto a organismos e instituições de concessão de crédito, como a Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), Gestão dos Setores Sociais Básicos e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), dentre outros; elaboração/atualização de cadastros técnicos);
- financiamento de viagens, encontros, seminários, fóruns etc. para conhecimento e intercâmbio de experiências exitosas nas diversas áreas da gestão municipal;
- apoio físico e institucional às ações do projeto desenvolvidas pelos diversos parceiros na região (ex: cessão de espaço para realização de reuniões relativas aos objetivos do projeto).

O fortalecimento institucional dos órgãos estaduais é um subcomponente que deverá propiciar o fortalecimento institucional dos órgãos estaduais diretamente envolvidos, por meio da adequação das suas estruturas organizacionais, com a introdução de novas tecnologias de capacitação e de certificação de produtos no âmbito dos eixos estratégicos, adequação dos instrumentos normativos e capacitação do corpo técnico desses órgãos às necessidades do projeto.

Dentro deste subcomponente, é possível destacar algumas linhas de atuação relativas aos aspectos acima mencionados:

- capacitação e treinamento de quadros técnicos desses órgãos diretamente vinculados ao desenvolvimento do projeto;
- participação em viagens, encontros, seminários, fóruns etc. para conhecimento e intercâmbio de experiências exitosas nas áreas relacionadas aos eixos estratégicos;

- aquisição de equipamentos de apoio administrativo à Unidade de Gerenciamento do Projeto;
- realização de fóruns, debates, congressos, seminários etc. entre os órgãos parceiros, para discussão e encaminhamentos relacionados à atividades comuns, visando à integração das ações;
- contratação de consultorias para o desenvolvimento de atividades especializadas;
- fortalecimento do Escritório Regional do Cariri, vinculado à Secretaria das Cidades, através da capacitação de técnicos e da compra de equipamentos para apoiar a implementação das ações do Projeto na região;
- apoio técnico às ações do Projeto desenvolvidas pelos diversos parceiros na região (ex: apoio na realização de exposições, seminários, fóruns sobre atividades específicas de fortalecimento institucional, realizadas pelos parceiros da região).

Os projetos e ações do subcomponente fortalecimento institucional das instâncias de representação e de gestão regional deverão propiciar o reconhecimento, apoio, fortalecimento, mobilização, formação e capacitação do Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri (CONDIRC), instância de representação regional diretamente envolvida no projeto, do Comitê Consultivo do Projeto, composto pelos prefeitos dos nove municípios contemplados e do Núcleo de Gestão Socioambiental (NGSA), instância regional responsável pelo monitoramento das ações do projeto.

Dentro deste subcomponente é possível destacar algumas linhas de atuação relativas aos aspectos acima mencionados:

- suporte técnico na formação de consórcios, Parcerias Público-Privadas - (PPPs), núcleos e outras formas de parcerias estratégicas voltadas para a implantação e/ou gestão de ações no âmbito do projeto;
- edição e publicação de documentos técnicos produzidos e relacionados aos aspectos que dizem respeito aos seus eixos estratégicos;
- capacitação, viagens de membros do CONDIRC/Comitê/NGSA para conhecimento e intercâmbio de experiências relacionadas aos eixos estratégicos;

- promoção e/ou participação em eventos (seminários, fóruns, feiras etc.) para discussão troca de experiências e realização de negócios relacionados aos eixos estratégicos;
- apoio à consolidação da RMC.

O subcomponente ações complementares inclui a auditoria externa e a avaliação de meio-termo.

Recursos não alocados é o subcomponente que inclui, caso necessário, complemento de orçamentos de ações já previstas e/ou novas ações do componente, fruto do amadurecimento da implementação do Projeto, cuja importância esteja voltada para a consolidação de suas ações na região. Trata-se, portanto, de reserva técnica, a ser distribuída de acordo com a demanda, em quaisquer dos outros subcomponentes (ex.: elaboração de estudos e projetos e custeio de taxas de licenciamento).

4.4 Instituições envolvidas na execução do projeto

O projeto, por sua natureza e complexidade, envolve, nas atividades de planejamento e implementação, além da Secretaria das Cidades, através da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), responsável direta e executora das ações, diversas outras instâncias que atuam de forma integrada e complementar, de acordo com suas atribuições e competências específicas, sempre de forma articulada com a UGP: outras secretarias estaduais e suas entidades vinculadas, a exemplo das Secretarias da Ciência e Tecnologia (SECITE) e da Infraestrutura (SEINFRA), bem como da Universidade Regional do Cariri (URCA) e do Departamento Estadual de Rodovias (DER); Departamento de Arquitetura e Engenharia (DAE); entidade(s) de cooperação técnica, tais como Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e Universidade Federal do Ceará (UFC), que darão suporte às ações de implementação do Centro de Inovação Tecnológica (CITE); as prefeituras dos 9 municípios envolvidos que, além de compor o Comitê Consultivo do Projeto, deveriam ter constituído os Grupos de Acompanhamento Local (GALs), que se articulariam com a UGP através do(s) articulador(es) regional(is) do projeto e/ou de qualquer dos seus membros; o Núcleo de Gestão Socioambiental (NGSA), que é

formado por representantes da sociedade civil da Região Metropolitana do Cariri, e auxilia a UGP no acompanhamento / monitoramento do projeto; os diversos atores e parceiros regionais vinculados às atividades de apoio aos eixos “Turismo e Artesanato” e “Calçados e Acessório”, nas questões relativas ao empreendedorismo, capacitação, meio ambiente. Além, é claro, do próprio Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)/Banco Mundial, órgão financeiros internacionais.

A Secretaria das Cidades vem realizando a gestão compartilhada do Projeto, através do envolvimento de atores estratégicos vinculados às atividades e instituições mais representativas da região. A gestão regional do Projeto vem sendo feita através do seu Escritório Regional e pelo Comitê Consultivo do Projeto e pelo Núcleo de Gestão Socioambiental do Projeto - NGSA.

A gestão municipal do Projeto deve ser realizada, de forma complementar, pelas Prefeituras dos municípios beneficiados, através de Grupos de Acompanhamento Local (GALs), designados especificamente para fazer a interlocução entre a UGP e os municípios. No entanto, pelo que já percebe até o momento, esse envolvimento passa por dificuldades, sendo necessário observarmos melhor.

4.4.1 Atribuições dos atores institucionais no processo da política

A UGP é a principal responsável por sua implementação, no âmbito da Secretaria das Cidades. É composta por um Coordenador e uma Equipe Técnica Fixa, podendo recorrer, quando e se necessário, a serviços especializados de assessoria e consultoria complementares, para auxiliá-la no cumprimento de suas atribuições, quais sejam:

- propor diretrizes, acompanhar e avaliar a implementação das ações do Projeto, em consonância com o Comitê Consultivo do Projeto, instância da qual é membro efetivo juntamente com os nove (09) prefeitos da RMC e o Secretário das Cidades;
- atuar como Secretaria Executiva do supracitado Comitê, assumindo, entre outras coisas, a responsabilidade por convocações e registros das reuniões,

bem como pela tomada de providências para a observância das recomendações feitas;

- apoiar a Procuradoria Geral do Estado (PGE) para a realização de todos os procedimentos licitatórios do projeto, seguindo, no que couber, as diretrizes do Banco Mundial e as leis brasileiras, em comum acordo com os órgãos parceiros;
- operar o sistema de informações financeiras do projeto, produzir relatórios de gestão, atender às demandas do órgão financiador, de órgãos governamentais e de controle;
- executar as tarefas de gerenciamento do sistema de monitoramento e avaliação do Projeto, certificando-se se os instrumentos técnicos e de controle de qualidade estão adequadamente definidos e implementados;
- implementar, junto ao Núcleo de Gestão Socioambiental (NGSA) do Projeto, a estratégia regional de gestão social e ambiental, com o conhecimento e a anuência do Comitê Consultivo do Projeto;
- acompanhar a execução dos planos, programas, estudos, projetos e obras constantes da carteira de intervenções do projeto;
- fornecer apoio técnico aos municípios, órgãos, conselhos e demais instâncias governamentais e não governamentais envolvidos com a implementação do projeto;
- gerenciar os recursos financeiros e a execução física das ações, e mobilizar os recursos institucionais para a implementação do Projeto;
- manter interlocução constante com as instituições financiadoras do Projeto;
- fazer todas as articulações governamentais e não governamentais necessárias à promoção da integração das políticas públicas e à otimização dos resultados esperados. Para tanto, quando necessário, formaliza acordos e parcerias para a interlocução entre a Secretaria das Cidades, os órgãos federais, estaduais, regionais e municipais, os representantes dos setores produtivos da RMC e demais beneficiários do projeto na região;
- realizar outras ações relacionadas ao desenvolvimento do projeto.

O Escritório Regional do Cariri foi criado com o objetivo de apoiar a execução da política de desenvolvimento regional do estado, através da articulação e integração de programas e projetos de desenvolvimento, com ênfase

na dinamização da economia, no reordenamento territorial e estruturação urbana das cidades e na gestão sistemática e compartilhada da RMC. As principais atribuições do Escritório são: articulação entre os setores públicos e privados para a viabilização de projetos de importância estratégica para o desenvolvimento regional do Cariri; acompanhamento junto às instâncias de representação regional de modo a contribuir com o fortalecimento econômico da RMC e acompanhamento e articulação junto às entidades regionais para a implementação das ações do Projeto Cidades do Ceará, do Cariri Central.

Dada a necessidade de um acompanhamento regular do Projeto, e tendo em conta que o Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri - CONDIRC, possui um raio de atuação mais abrangente que o descrito em sua concepção, essa função será assumida pelo Comitê Consultivo do Projeto. O Comitê Consultivo é formado pelos prefeitos dos nove municípios da Região Metropolitana do Cariri, pelo Secretário Estadual das Cidades e por um representante da UGP. Tem como principais objetivos fortalecer a gestão regional do Cariri Central e apoiar a implementação do projeto, o que fará mediante o cumprimento das seguintes responsabilidades:

- conhecer a concepção do Projeto e os documentos referenciais produzidos para observância durante a sua implementação (Documento de Avaliação do Projeto (PAD); Plano de Gestão Socioambiental do Projeto, Marco Conceitual da Política de Reassentamento do Projeto; Manual Operacional do Projeto);
- trocar experiências, ideias e informações que mantenham estreita relação com os objetivos do Projeto;
- discutir assuntos do interesse da região e do projeto, a exemplo da estratégia ambiental regional, de modo a promover diálogos com o Governo do Estado e a pactuar prioridades para o desenvolvimento;
- fomentar o estabelecimento de parcerias intermunicipais;
- legitimar ou não as diretrizes e ações definidas pelo projeto, neste caso propondo ajustes para incorporação por parte da Secretaria das Cidades, através da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP);
- acompanhar a execução das intervenções, identificando eventuais entraves ao seu andamento;

- Avaliar sistematicamente os resultados à luz das propostas legitimadas pelos instrumentos de gestão participativa Plano Plurianual (PPA) e Plano Operativo Anual (POA).

Para o cumprimento das supracitadas responsabilidades, o Comitê tem como meta se reunir pelo menos quatro vezes por ano, segundo convocação da UGP com no mínimo, 1/3 dos membros. As decisões do Comitê têm caráter de recomendação e serão tomadas, preferencialmente, por consenso. Excepcionalmente, poderão as reuniões acontecer com a participação de, no mínimo, 2/3 dos membros. Quanto ao por que desse fórum vamos pesquisar posteriormente.

O Núcleo de Gestão Socioambiental do Projeto constitui-se como uma instância de monitoramento/acompanhamento de suas intervenções na região e um canal de comunicação entre a sociedade e a Secretaria das Cidades, através da Unidade de Gerenciamento do Projeto. Apoiado pela Estratégia Ambiental Regional do Projeto - que inclui em seu conteúdo a Política de Reassentamento Involuntário e Desapropriação, diversos planos de ação e o Manual Ambiental de Obras - o núcleo tem como funções:

- reconhecer agentes parceiros, articular políticas e promover a captação de recursos complementares;
- fortalecer as instituições locais nas ações complementares das áreas social e ambiental, com o encaminhamento, juntamente com o componente 3 (Gestão Regional e Fortalecimento Institucional) do projeto, de ações de articulação e capacitação;
- coordenar as ações socioambientais do projeto, por meio da supervisão ambiental das obras e adoção de planos de ação, com o objetivo de mitigar impactos negativos gerados pelas intervenções propostas e, desta forma, promover maior sustentabilidade às intervenções propostas.

A supervisão ambiental das obras realizada pelo NGSa incluirá a fiscalização, o acompanhamento e a orientação das ações ambientais, sejam as previstas pelo Plano de Gestão Socioambiental, sejam as sugeridas pelos estudos ambientais de cada intervenção, sejam outras eventualmente adotadas. Atenderá, desta forma, aos requisitos estabelecidos nos estudos ambientais; na legislação e nas normas nacionais, estaduais e municipais; nos regulamentos/salvaguardas da entidade financiadora (Banco Mundial); nos contratos com as empresas

construtoras; nas entidades de gestão ambiental (neste caso por ocasião da obtenção das licenças ambientais de instalação e de operação).

O Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri (CONDIRC) não está vinculado diretamente à estrutura do projeto e, com o apoio do NGSA, deveria ter papel ativo nas discussões e no acompanhamento do mesmo. Possui uma representação regional legítima de 13 municípios do Cariri, ou seja, ainda representa 4 municípios a mais que os da RMC. O CONDIRC poderá articular-se com a UGP através do Escritório Regional e/ou de qualquer dos seus membros, notadamente aqueles que fazem parte das duas câmaras técnicas que possuem interfaces diretas com o Projeto Cidades do Ceará (Cariri Central).

4.4.2 Processo de articulação entre atores

Além da UGP, formalmente instituída como tal, destacam-se outras unidades na estrutura organizacional da Secretaria das Cidades, que têm, entre suas atribuições, fornecer apoio ao projeto nas matérias que lhes competem.

A Assessoria Jurídica (ASJUR) não compõe diretamente a UGP, e sim a estrutura organizacional da Secretaria das Cidades, cujas atribuições englobam: (a) assessorar a UGP no que se relacionar com os aspectos jurídicos dos processos de interesse do projeto; (b) manter estreita articulação com a Procuradoria Geral do Estado (PGE); (c) analisar os editais a serem apresentados à Comissão de Licitação da PGE referentes às atividades do projeto; (d) elaborar e/ou revisar as minutas de contratos, convênios e/ou quaisquer outros instrumentos necessários à implementação das ações; (e) acompanhar o cumprimento dos contratos e convênios; (f) assessorar a UGP no tocante às diretrizes e normas brasileiras e do Banco Mundial referentes a licitações.

A Coordenadoria Administrativo-Financeira (COAF) não compõe diretamente a UGP, mas a estrutura organizacional da Secretaria das Cidades. Tem um papel importante na execução das funções de empenho, pagamento e contabilidade do Projeto. A COAF também dá apoio à gestão do projeto nas áreas de controle, planejamento, implementação e monitoramento, buscando alcançar seus objetivos. Tem em seu quadro de especialistas com experiência em projetos financiados pelo Banco Mundial e no uso dos módulos de relatório dos sistemas SIAP e SIOF, indispensáveis para o fornecimento de informações financeiras

relevantes e confiáveis. A esse respeito, vamos melhor nos deter no decorrer da pesquisa avaliativa.

O Núcleo de Licitação não compõe diretamente a UGP, e sim a estrutura organizacional da Secretaria das Cidades. Vem dando suporte complementar ao especialista e ao técnico em licitações da UGP, notadamente fazendo parte do fluxo interno dos processos na secretaria, de modo a identificar quaisquer elementos que possam vir a comprometer a rapidez de interlocução com a PGE.

A UGP vem tendo como suporte o Escritório Regional do Cariri para atuar na mobilização, no acompanhamento, na fiscalização e na supervisão das ações relacionadas ao projeto na região, bem como, e principalmente, para a interlocução com os atores locais. Esse acompanhamento é conduzido pelos articuladores regionais do projeto que integrarão a UGP.

Por suas especificidades e várias interfaces com atividades desenvolvidas no âmbito de outros órgãos, muitas das ações propostas no Projeto deverão contar, na sua execução, com o concurso de órgãos do estado, a exemplo da SECITECE, URCA, SEINFRA, DER, DAE, Secretaria do Turismo do Estado do Ceará (SETUR), Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE), dentre outros. A Secretaria das Cidades, através da UGP, firmará convênios e demais instrumentos legais com todos esses órgãos, para fins de formalização dos acordos que se fizerem necessários, no intuito de viabilizar a implementação das ações do projeto, promover a integração dessas ações e otimizar os resultados esperados. Cada órgão participante deverá constituir formalmente uma equipe técnica e/ou nomear um técnico responsável pela condução de suas atividades e estarão em interlocução direta com a UGP.

5 REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI: LIMITES E POSSIBILIDADES

Nas entrevistas realizadas, tivemos como pressuposto suscitar questões a respeito da formação da Região Metropolitana do Cariri, os impactos causados nos municípios beneficiados pela Política de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará, através do projeto denominado de Cidades do Ceará - Cariri Central, assim como de que maneira se comporta cada um dos municípios diante dos desafios apontados na região.

Podemos observar, tanto na entrevista como na revisão de literatura, que a política referente à consolidação da RMC pode ser avaliada tanto pelos resultados finais, assim como pelos seus resultados de processo. A efetivação do resultado final da política exige o funcionamento de instrumentos de monitoramento, avaliação e sistematização, bem como a viabilização de parcerias com organismos governamentais e não governamentais nacionais e internacionais.

Dentro desse contexto, percebemos na entrevista que a política que vem sendo desenvolvida tem como principal foco dar sentido à criação da Região Metropolitana do Cariri, bem como incentivar os municípios a desempenhar o seu verdadeiro papel em termos de políticas públicas de desenvolvimento para este território.

Discorrer sobre estas indagações foi o objetivo principal deste capítulo, haja vista que as políticas públicas, nas suas várias dimensões, muitas vezes são implementadas sem levar em consideração os seus resultados de processos e impactos, o que torna imprescindível um estudo mais aprofundado a este respeito.

Neste sentido organizamos a análise dos dados da pesquisa a partir das seguintes temáticas: múltiplas visões sobre o desenvolvimento; concepções de Região Metropolitana; o Crajubar e os municípios limítrofes; A agricultura e o contexto da Região Metropolitana do Cariri, sustentabilidade ambiental: perspectivas e limites na RMC; importância das parcerias e a territorialidade em construção. As mesmas serão tratadas através do diálogo entre entrevistas e reflexões teóricas.

5.1 Múltiplas visões sobre o desenvolvimento

No prefácio do livro “Políticas para o Desenvolvimento Local”, segundo o estudo “A Interiorização da Universidade Federal do Ceará na Região do Cariri: Estado da Arte, Perspectivas, Expectativas e os Primeiros Resultados”, os autores Pochmann e Dowbor (2008) ressaltam como premissa para o desenvolvimento a necessidade de uma harmonização entre as políticas nacionais vinculadas ao cenário global e a promoção de soluções adequadas e inteligentes de nível local descentralizadas e mobilizadoras de recursos subutilizados. Neste contexto, os professores destacam a crescente urbanização, o surgimento acelerado de novas tecnologias de informação/comunicação e a emergência de políticas sociais como o cenário que rege esse intrigante relacionamento entre governos, empresas e atores locais que buscam desenvolver os territórios nos quais residem.

Já para Dallabrida (2010), o processo de desenvolvimento é notadamente complexo, esse por sua vez, indica que o desenvolvimento de determinada localidade é “um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos materiais e imateriais existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população”. O autor caracteriza, ainda, o desenvolvimento como um fenômeno observado sob a forma arranjos temporários, suscetível a alterações sociais, culturais, políticas e econômicas, quando por sua vez recorreu às ideias de Amartya Sen e Castoriadis.

Portanto, esse item por objetivo externar o que os diversos entrevistados pensam sobre o desenvolvimento para a Região Metropolitana do Cariri.

Para o agente de desenvolvimento do BNB, falar de desenvolvimento é escolher um espaço físico e entender, de fato, esse território, e a partir daí estruturar ações de forma integrada para que se possa alcançar o desenvolvimento, propriamente dito. Desenvolver um território, uma região (no caso, o Cariri) que tem vinte e oito municípios divididos em três Cariris diferentes um do outro. Embora seja considerado como um único território, esta não é uma tarefa simples.

Existe um Cariri potencialmente rico, que é o Cariri Leste, tem o Cariri Central que eu diria rico, que envolve o eixo Crato, Juazeiro e Barbalha, e o Cariri Oeste que é um Cariri que eu poderia considerar como o primo pobre aí na história, seria o mais pobre dos três Cariris (informação verbal)⁵.

O desenvolvimento pra mim é quando, nesse caso específico, sendo mais prático, saindo dos conceitos, eu pego um território desse tipo, faço uma análise dele, do que é que ele tem o que é que ele precisa, ou seja, um diagnóstico e partir daí eu vou liderar, promover ações de desenvolvimento, que é claro e evidente que envolve não só a parte econômica como também a parte social (informação verbal)⁶.

Na visão da secretária-geral do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, desenvolvimento é um dos temas que mais se discute na atualidade no movimento sindical rural. No entanto, existe uma grande diferença entre desenvolvimento e crescimento. Desenvolvimento é qualidade de vida digna para a população, quer seja rural, quer seja urbana e com garantia de direitos. Ou seja, quando a população consegue ter uma estabilidade de sobrevivência no seu espaço, na sua localidade, no seu município, considera-se desenvolvimento, ao contrário do crescimento. Constatou-se que várias cidades do Cariri, vêm crescendo nos últimos anos, a exemplo de Nova Olinda, tanto em população como em número de indústrias, empresas e serviços, mas se verifica que as instalações desses empreendimentos não se reverterem necessariamente em desenvolvimento.

Infelizmente, a qualidade de vida da população em Nova Olinda, não está acompanhando esse processo acelerado desse crescimento. Aqui é uma cidade que vem crescendo, porém, não vem se desenvolvendo como deveria. Porque, a gente vê que a qualidade de vida das pessoas ainda está muito longe daquilo que se espera pra (sic) poder se considerar-se desenvolvida (informação verbal)⁷

Já na visão do professor da Universidade Federal do Cariri (UFCA) - em consonância com a visão da secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda - o que se tem na Região Metropolitana do Cariri não é um desenvolvimento, mas crescimento econômico. Tem-se um crescimento no setor econômico puxado pelos municípios do Crajubar, só que sem grandes impactos sobre outras dimensões da qualidade de vida da população.

⁵ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

⁶ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

⁷ Secretária-geral do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

Então, não há avanços significativos nem no âmbito social nem no âmbito político-institucional. Para o professor, o que se tem são apenas algumas ações voltadas para a preservação ambiental, só que ações pequenas, isoladas. Portanto, percebe-se, na atualidade, não um desenvolvimento, e é isso que se deve vislumbrar o desenvolvimento, sobretudo, se sustentável. Este seria o ideal, ressalta o entrevistado (informação verbal)⁸.

Para a professora do município de Jardim, o desenvolvimento pode se dá na área da cultura, na área da infraestrutura, da saúde, na área de educação, ou seja, através de vários ângulos diferenciados. Quanto a sua visão de desenvolvimento para região do Cariri, ela compreende como sendo um processo de construção para desenvolver a região, através de ações do governo, de ações do povo e de ações de entidades não governamentais (informação verbal)⁹. Já para o advogado e Secretário-Adjunto de Agricultura do Município de Barbalha, pensar o desenvolvimento é sonhar com o desenvolvimento sustentável (informação verbal)¹⁰.

Neste sentido, observou-se que a formação econômica da região do Cariri foi baseada na monocultura, no latifúndio, e na concentração de renda. Com o processo de desenvolvimento, principalmente na última década, observou-se que houve uma mudança de paradigma, que caracterizou-se pela busca do desenvolvimento sustentável, pelo fortalecimento da participação social. No entanto, ainda está muito longe ainda da realidade, principalmente do que se refere à participação popular, porque os fóruns e conselhos são, muitas vezes, de fachada, chapa branca, instituições que representam a extensão do poder público.

O dinamismo da nossa região tem uma tradição agrária muito forte, tem um referencial principalmente na figura do Padre Cícero Romão Batista que é o nosso “Padim Ciço” muito consistente. Aqui o movimento popular através da religião católica é muito forte. Isso baseado, principalmente, numa cultura, de uma evangelização liderada pelo padre Biapina, que foi um dos grandes líderes da nossa região, e incentivou a solidariedade. Isso tudo ficou na área do sertanejo aqui, como eu já mesmo disse, é assim tudo forte, enfrentando a seca, é fome, dificuldade (informação verbal)¹¹.

⁸ Professor da Universidade Federal do Cariri, setembro de 2013.

⁹ Professora do Município de Jardim, setembro de 2013.

¹⁰ Advogado e Secretário Adjunto de Agricultura do Município de Barbalha, setembro de 2013.

¹¹ Advogado e Secretário Adjunto de Agricultura do Município de Barbalha, setembro de 2013.

No entanto, foram vivenciados diversos insucessos na tentativa de desenvolver regiões, por falta de integração de ações, ou seja, aprende-se com o tempo que, para desenvolver, é necessário priorizar as atividades.

Então se a gente for, assim, olhar Petrolina, o que foi que fez? Petrolina focou na fruticultura irrigada, o centro-oeste focou na produção de grãos. Então aí a região nossa aqui, por exemplo, tá um foco muito grande na questão do setor primário com a bovinocultura de leite, porque a gente entende que essa bovinocultura, ela tá presente nos vinte e oito municípios e em quase todas as unidades de agricultura familiar (informação verbal)¹².

Se olhar pra Petrolina e Juazeiro da Bahia, eu vejo fruticultura. Se eu olho pra região centro-sul, aqui mesmo do Ceará, eu tenho um bocado de açudes públicos que eu vejo piscicultura, tanque e rede. Então, cada região tem a cara que ela mostra pra gente, e se a gente não observar isso, a gente não vai enxergar essa cara. Se eu subo aqui a Chapada do Araripe, eu vou encontrar mandioca dura, é a cara da Chapada. Então na questão do desenvolvimento, a gente foca cadeias produtivas, que elas estão na forma de aglomerações produtivas ou arranjos produtivos locais, que são os APLs. Então a gente intensifica as cadeias produtivas, as aglomerações produtivas, ou APLs, para que se possa estruturar essas atividades (informação verbal)¹³.

O desenvolvimento do ponto de vista regional está muito defasado. Teve-se uma era no Cariri de industrialização, há uns 35 (trinta e cinco), 40 (quarenta) anos atrás, através de um projeto de um americano chamado Motsas Moff, que desenvolveu vários ramos da atividade industrial, planejou e até implantou, algumas indústrias na região. Ele implantou uma indústria de milho de nome Morgazo, implantou uma indústria que era para beneficiamento da mandioca, SIMASA, implantou uma de madeira, uma fábrica de calçado em Juazeiro e implantou algumas cerâmicas, a Cecasa. Até uma indústria de rádio difusão, era para ter sido implantada em Juazeiro. No entanto, segundo o Secretário da Agricultura, esse modelo de desenvolvimento não prosperou, porque o povo não tinha uma mentalidade associativa, uma mentalidade industrial. Naquela época o formato empresarial de Sociedade Anônima, ou seja, o modelo SA, era uma coisa nova. Por falta dessa compreensão, os grupos foram se dividindo e veio às crises econômicas sucessivamente, e aí a indústria faliu quase que totalmente (informação verbal)¹⁴.

A nossa pesquisa ainda revelou, segundo informações obtidas através de entrevista com o Secretário da Agricultura, que a indústria de cana-de-açúcar no Vale do Cariri era muito forte e envolvia em torno de 350 (trezentos e cinquenta), a 400 (quatrocentos) engenhos em atividade, nos diversos municípios da região. No entanto, esse modelo de desenvolvimento também não prosperou, em função das consequências negativas advindas da praga do bicudo que atingiu a cultura do algodão.

¹² Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

¹³ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

¹⁴ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

Naquela época nós perdemos duas indústrias básicas, rústicas, mas, que nós tínhamos produção abundante aqui no Cariri, propriamente dito, como no semiárido do Nordeste. Era a indústria da cultura do algodão e da cana-de-açúcar, essa última, que favorecia a produção de rapadura e da aguardente do Cariri Cearense. Com a chegada do bicudo, ficou inviável a cultura do algodão, e, conseqüentemente, prejudicou a cultura da rapadura que era consumida nessa cadeia produtiva em todo semiárido, então, nós ficamos órfãos, de uma produção de algodão que era o nosso ouro branco e, por conseguinte da indústria derivada da cana-de-açúcar (informação verbal)¹⁵.

Portanto, em consequência de todas essas crises, o que nós estamos vivenciando aqui no Cariri hoje, é que deixamos de ser uma região produtora para sermos uma região consumidora. Não produzimos mais arroz, nós não produzimos feijão ou quando produzimos é muito pouco. Nós estamos consumindo arroz do Mato Grosso, feijão do Paraná, arroz do Rio Grande do Sul que hoje é esse arroz industrializado parbolizado que você compra no supermercado, arroz grande, longo. Então, até o gado, em função dessas secas, nós perdemos também o nosso rebanho e hoje somos abastecidos aqui, no Grande Cariri com carne vinda do Maranhão ou do Tocantins. Quer dizer, além de uma região que ficou pobre, nós passamos a ser esvaziados. Se você for pesquisar, nesses atacados que tem por aí, nos grandes mercados, pouca coisa é produzida aqui no Cariri. Então, nós estamos sendo repassadores de riquezas (informação verbal)¹⁶.

Constatou-se na região um desenvolvimento diferenciado, entre os três Cariris. Quando se observa o Cariri-Central que é o eixo Crato, Juazeiro e Barbalha encontra-se uma região desenvolvida porque existiram fatores, que se sobressaíram das demais, ora por conta do turismo religioso realizados pelos fieis do Padre Cícero, ora por conta do pequeno polo calçadista que existiu no passado e que foi potencializado e que hoje é o terceiro maior polo calçadista do país. Também por conta de um comércio que converge entre trinta e cinco a cinquenta municípios e que tem uma relação comercial com a região diariamente.

Quando a gente olhar pra região do Cariri, e vê no Cariri Central que envolve três cidades, Crato, Juazeiro e Barbalha tá mais desenvolvido foi justamente por conta dessas atividades que tinham a cara da região, a questão do setor industrial, do comércio, da questão do serviço, inclusive em educação, hoje é um grande polo de educação, é um grande polo de serviço na área médica e outras prestações de serviço que existem. Mas esse desenvolvimento se deu em razão da parceria do setor público com a iniciativa privada, que se organizaram se integraram pra (sic) promover ações pra que isso acontecesse (informação verbal)¹⁷.

Quanto ao Cariri Oeste, constatamos que esse não se desenvolveu primeiro porque não houve as mesmas oportunidades observadas no Cariri Central, mas,

¹⁵ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

¹⁶ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

¹⁷ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

acima de tudo, por conta da falta de ações públicas e de iniciativas privadas. Observou-se que quem tomou a iniciativa envolvendo o setor público, sociedade civil conseguiu avançar. O desenvolvimento tem que passar necessariamente pela discussão envolvendo parcerias; pelo casamento da iniciativa pública e privada e pela formação de colegiados que colocam as pessoas para sentar no mesmo espaço. Desenvolver é necessariamente identificar as oportunidades, potencialidades, arregaçar as mangas. É construir ações integradas pra que isso aconteça (informação verbal)¹⁸.

Observou-se, através da nossa pesquisa, que, apesar dos problemas, há um trabalho que se considera de suma importância, que é o Território da Cidadania do Cariri. Esse trabalho tem esse entendimento, essa visão de que o Cariri, como já mencionado anteriormente, tem essas três situações diferentes no mesmo espaço. No entanto, para desenvolvê-lo há que se pensar em ações que possam integrar toda essa região. Ou seja, reunir os três Cariris e focar em uma só região que precisa de mais ações.

5.2 Concepções de Região Metropolitana

Firkowski (2002), ao analisar a abundância de RMs instituídas nos diversos estados do Brasil, enfatiza que a maior parte desses aglomerados pode ser classificada simplesmente como regiões sem, necessariamente, serem metropolitanas. Para a pesquisadora, essa situação se deu devido ao fato de a Constituição de 1988 ter permitido que os Estados-membros da Federação pudessem instituir regiões metropolitanas, e, ao mesmo tempo, pela omissão da mesma no sentido de propor critérios únicos neste sentido

Vale ressaltar que a primeira tentativa mais recente de instituir a RMC é datada do início de 2000 (QUEIROZ, 2013). Tal propósito tinha como principal foco a integração social e econômica dos aglomerados locais, onde a proposição consistia na criação de uma organização metropolitana no Cariri. Essa iniciativa partiu da iniciativa da deputada estadual Íris Tavares durante a legislatura de 2003 a 2006,

¹⁸ Agente de desenvolvimento do BNB, setembro de 2013

ocasião em que a proposta ganhou o formato de lei complementar apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Na proposta da parlamentar, seria criada a RMC, e a sua denominação seria Cícerometropolitana, compreendendo somente os municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Caririaçu Barbalha e Missão Velha. Seria uma homenagem a Padre Cícero Romão Batista, por ocasião do seu 160º aniversário, pois o mesmo foi considerado o Cearense do Século XX. No entanto, ressalta-se que o projeto aludido não recebeu o apoio necessário e acabou sendo engavetado.

Surpreende que, poucos anos depois desse primeiro pleito, a proposta de criação da RMC acabou se consolidando, desta vez por força de Lei complementar Estadual aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e sancionada em ato público na cidade do Crato, em 29 de junho de 2009, pelo Governador do Estado do Ceará. Como já mencionado anteriormente, a RMC compreende os municípios do Crajubar e mais seis municípios limítrofes. Para Queiroz (2013), a RMC se tornou realidade através da Lei Complementar Nº 78, de 29 de junho de 2009 - DOE, 03/07/2009. Isto só foi possível após emenda à Constituição do Estado do Ceará de Nº 62, de 22 de abril de 2009 - DOE, 27/04/2009 -, de iniciativa do Governo do Estado. Ainda segundo Queiroz (2013), um dado relevante que chama a atenção foi a celeridade como se deu esse projeto no trâmite legislativo. Ou seja, teve início em abril de 2009 e encerrou-se no final de junho do mesmo ano.

Queiroz, ainda enfatiza que atualmente o Brasil, conta com 57 RMs distribuídas em todas as macrorregiões. Destas, nove ainda foram criadas por força de Lei Federal no início dos anos de 1970. As demais foram todas criadas após a Constituição de 1988.

Constatou-se, em nossa pesquisa, que todos aqueles municípios que fazem limite com os municípios do Crajubar possuem características muito diferentes do próprio Crajubar. São municípios que, em sua maioria, dependem de incentivos governamentais. Seu PIB não tem ainda uma pujança econômica como os municípios do Crajubar, sobretudo Juazeiro. Observou-se uma grande diferença dos indicadores socioeconômicos entre os municípios do Crajubar e os demais municípios.

Portanto, a Região Metropolitana do Cariri foi criada, mas não tem ainda os mecanismos de efetivação desse arranjo institucional que é uma região metropolitana. No entanto, sabe-se da importância, caso seja realmente efetivada,

para o desenvolvimento regional, não somente para o Crajubar, mas para todos os nove municípios que a compõem. Contudo, um dos principais entraves é justamente proporcionar o desenvolvimento dos nove municípios dessa região, e não apenas do Crajubar.

Todavia, observou-se no próprio Crajubar problemas referentes ao seu crescimento, pois este apresenta índices de crescimento econômico, mas esse não vem atrelado necessariamente à proteção, à preservação ambiental, ao desenvolvimento social e à infraestrutura urbana.

É no Crajubar onde a população desse território mais se concentra nos seus mais de quatrocentos e cinquenta mil habitantes, ao se somar os três municípios. Porém, adicionando os outros municípios, chega-se a uma população de em torno de seiscentos mil habitantes, com uma série de problemas que precisam ser revistos enquanto região metropolitana.

O foco das regiões metropolitanas é trabalhar problemas de interesse comum, porém, o que se vê, na atualidade, é que o foco dessa região metropolitana e as ações que estão sendo desenvolvidas, sob esse nome de Região Metropolitana, são apenas ações pontuais em cada um dos municípios. Então, não há uma articulação, não há resolução de problemas em comum quando esse deveria ser o foco (informação verbal)¹⁹.

De acordo com a própria legislação e com outros estudos já apresentados, se a RMC fosse realmente posta em prática de acordo com a finalidade para qual ela foi criada, não teria se observado tantos problemas. As regiões metropolitanas surgem quando os problemas municipais extrapolam o território de um determinado município. Então, nesses casos, é preciso uma ação conjunta, não somente municipal, mas integrada entre os municípios que estão passando por determinado problema.

De maneira geral, se a RMC fosse posta em prática com essa finalidade, haveria um incremento positivo na qualidade de vida das pessoas que residem na região. Só que, na atualidade, o que se percebe em outras regiões metropolitanas do Brasil, como também na RMC, é o centro dessas regiões recebendo a maior parte dos recursos orçamentários e investimentos, enquanto os demais municípios se transformam em uma grande periferia urbana. Na RMC, muitos municípios já são

¹⁹ Professor da UFCA, setembro de 2013.

vistos dessa forma. Então, não há uma desconcentração no nível do crescimento econômico, do desenvolvimento social, da preservação ambiental desse centro para outras áreas das regiões metropolitanas. Portanto, na realidade, continua-se com o velho modelo de exclusão social, com cada município agindo por si.

Na opinião de muitos entrevistados, o governo do Cid Gomes tomou uma decisão acertada ao criar a RMC. Com essa medida, o governador, de certa forma, descentraliza a RMF, democratiza um pouco mais a distribuição dos recursos no estado e ameniza o fluxo populacional para a grande Fortaleza, onde já está localizado o porto do Pecém e, muito provavelmente, a refinaria de petróleo. Portanto, compreende-se que a RMC pode impulsionar a receita dos municípios, o progresso, os níveis sociais e o consumo. No entanto, há que relativizar esse progresso para não se repetir na RMC, as mazelas que hoje se observa na RMF.

Faz-se necessário descentralizar o estado, não desenvolver só a beira da praia, porque, em outras regiões, também tem potencial. Na região do Cariri, você tem a cidade de Juazeiro, que já tem esse turismo religioso, já é um potencial. Aqui hoje você já tem saúde de qualidade em cidades como Barbalha, Juazeiro, Crato. Aqui tem um potencial turístico do ponto de vista do eco turístico, há serem desenvolvidos, os governantes têm que ver isso (informação verbal)²⁰.

Aqui nos temos a pele do ovino, do caprino, que é uma pele espetacular para calçados, cintos, bolsas, mas a Grendene, ela compra toda matéria-prima no polo petroquímico de Camaçari na Bahia, então, nós apenas fazemos aqui o manufaturado da chinela, montar a chinela, talvez a maior parte dessa cadeia produtiva, talvez, a menor fatia seja a nossa (informação verbal)²¹.

A RMF é hoje altamente concentrada porque em épocas passadas, assim fizeram, decidiram por esse modelo. No passado, essa fatia do PIB da RMF não era assim como se apresenta agora. Neste período, a região do Cariri tinha uma representatividade muito grande quanto à economia do estado e respondia por um percentual considerável em relação ao PIB estadual (informação verbal)²².

Observa-se que muitos projetos foram sendo centralizadas em Fortaleza em governos passados. Agora o caminho deve ser o inverso, ou seja, as ações devem ser descentralizadas. Podemos notar ainda hoje que os investimentos na RMF, em detrimento dos investimentos no interior, ainda são desproporcionais. Se olharmos o

²⁰ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

²¹ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

²² Agente de desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

volume de recursos públicos que são aplicados no litoral ou na Região Metropolitana de Fortaleza, perceberemos a grande disparidade em relação ao interior do estado.

A pesquisa detectou que a região do Cariri, passou muito tempo sem ações públicas de grande porte. Só no governo atual, no governo do Cid Gomes, que se voltou os olhos, pra região do Cariri, essa é a visão de muitos entrevistados. Portanto, agora surgem obras, como o Hospital Regional do Cariri, obras como Centro de Convenções, a própria CEASA, e a construção do Anel Viário de Juazeiro.

A gente sempre participa da reunião da Secretaria das Cidades e existe uma série de encaminhamentos pras (sic) grandes obras na região, e isso tá acontecendo agora recente, é uma tomada de decisão do governo atual. Lá na região de Fortaleza cresceu porque teve a gerência pública, a concentração de recursos públicos sendo aplicados lá. Ou seja, você não tem desenvolvimento se você não tem uma presença forte do Estado, e quando eu digo do Estado, eu digo as três esferas, federal, estadual e municipal, com recursos públicos (informação verbal)²³.

Compreende-se que se Fortaleza não tivesse essa intervenção forte por parte do Estado, não seria só o turismo da cidade que iria propiciar o seu crescimento. A questão dos atrativos, das prospecções dos negócios nas áreas, principalmente na industrial, fora sempre priorizada para região metropolitana de Fortaleza. Porém, estão sendo repensadas, pelo atual governo, prospecções de negócios e empreendimentos também para o interior do estado.

Como investimento mais antigo através dos incentivos fiscais, destaca-se, no Cariri, os investimentos em empreendimentos, como o da Grendene e da Singer, porque basicamente as demais indústrias são de iniciativa de empresários locais. A grande maioria, principalmente do polo calçadista, é de funcionários dos empreendimentos dos empresários locais. No passado, não foram atraídas muitas indústrias de fora para o Cariri. A maioria dos empreendimentos nasceu na própria região. De fora, só se destacam a Grendene e a Singer.

Compreende-se que a RMC é necessária para se chegar às políticas públicas e aos recursos necessários para diminuir as desigualdades tanto sociais como inter-regionais. No Cariri, é necessário atentar para não acontecer o que aconteceu em muitas regiões metropolitanas Brasil afora. Ou seja, o crescimento acelerado de favelas e todas as circunstâncias sociais delas conhecidas.

²³ Agente de desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

Em uma RM precisa-se de bons hospitais, segurança, educação, projetos para agricultura familiar, mas é necessário também propiciar políticas públicas que incentive as pessoas a viverem nas suas localidades com qualidade de vida e desenvolvimento sustentável. Do contrário, pode-se criar um grave problema que fuja totalmente ao controle, como prostituição, violência, droga, dentre outros problemas.

Penso que a RMC, vai trazer muito desenvolvimento, a gente sabe que só vai melhorar, porque, na verdade, o desenvolvimento, a gente já vê no Crato, Juazeiro e em Barbalha, que são praticamente casados. O custo é só somar e já se tornar uma região metropolitana, que vai melhorar tanto para nós que somos municípios vizinhos, como para os outros municípios que estão mais distantes. Vai melhorar muito, pois vai gerar trabalho e projetos voltados pra educação e saúde, e isso vai ser uma coisa boa. Só vai dar mais suporte à gente aqui, de Santana do Cariri (informação verbal)²⁴.

A gente entende desenvolvimento, como uma visão de progresso. Aqui na região, principalmente em Santana, eu acho que o que tem que ser feito pra o desenvolver o município em si, é gerar emprego. Santana, hoje, tem um grande potencial paleontológico, religioso, agora com a beatificação da Santa Benigna, turismo na chapada do Vale do Buriti, as fontes, e a exploração do calcário laminado. Então, tudo isso, é um potencial e basta projetos pra (sic) desenvolver o município. Isso precisa ser impulsionado, porque, o que a gente tem hoje, e um comércio deficiente e uma economia parada, portanto, precisamos ter projetos voltados pra isso (informação verbal)²⁵.

Quanto à criação da RMC, o advogado e Secretário-Adjunto do município de Barbalha concorda integralmente com o senhor Henrique Pinheiro, do Crato. Ambos consideram que foi muito importante à intenção do governador em relação à criação da Região Metropolitana do Cariri, principalmente, porque interiorizou a região metropolitana. Essa região é uma das primeiras do Brasil, com certeza, em ter esse reconhecimento. O problema é que a coisa é sempre feita de cima para baixo. A discussão com as próprias prefeituras, com o movimento, foi muito pouco.

A gente é otimista de que isso vai ser muito bom, já tem alguns projetos sendo conseguido como mobilidade urbana, o desvio de Juazeiro e Barbalha, a questão dos projetos estruturantes, o Hospital Regional do Cariri, a CEASA também é muito importante, as Policlínicas, a Universidade Federal do Cariri ajudou demais. Enfim, vai dar uma infraestrutura importante pra que a gente possa evoluir (informação verbal)²⁶.

²⁴ Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras de Santana do Cariri, setembro de 2013.

²⁵ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro, de 2013.

²⁶ Secretário- Adjunto de Agricultura de Barbalha, setembro de 2013.

Em relação à região metropolitana, o agente de desenvolvimento do BNB concorda com o Secretário da Agricultura do Crato e com o Secretário-Adjunto de Agricultura de Barbalha, pois considera a iniciativa do governador como tendo sido de um grande salto. As ações estão sendo trabalhadas de forma integrada, a exemplo de um aterro sanitário que pensado para beneficiar todos os municípios da região.

Eu acredito que também essa presença vai ser muito mais fortalecida, ela vai ser ampliada. Então, quer dizer, é sempre obras, sendo executadas e sempre ações, sendo anunciadas pra (sic) esses momentos. A Região Metropolitana que eu já começo a enxergar, a exemplo de Fortaleza, que tinha oitenta mil habitantes e começou a crescer, e esse caldeirão efervescente de desenvolvimento foi acontecendo e ele começou a empurrar a indústria pra o Eusébio, Itaitinga, Maracanaú, Caucaia, aí, de repente, o Cumbuco, que em todas as cidades que estavam no entorno de Fortaleza, faziam parte da Região Metropolitana de Fortaleza, foram beneficiadas. A concentração de indústrias tá lá, a concentração de arrecadação de tributo, que seja federal ou estaduais, tão lá, porque a concentração dos negócios também é lá. Isso eu sempre falo: Olhe, o Cariri é a mesma coisa, vai acontecer à mesma coisa. Você tem um Crato, um Juazeiro e um Barbalha. Juazeiro está entrando nos outros municípios, já entrou (informação verbal)²⁷.

Outra questão observada, é que com a criação da RM, os espaços disponíveis para instalar indústrias, comércios ficaram muito caro. Em Juazeiro há áreas para instalar grandes empreendimentos, mas, são muito poucos. Em Barbalha, ainda é mais problemático, porque ali, se encontra uma das Áreas de Proteção Ambiental – APA – mais importante de toda a região.

Aí, você pega pro lado de Araújo, ela pega pro lado de Jardim, aí você não pode mexer ali, é área de proteção ambiental. E aí quando vem pro lado de Juazeiro tem área desocupada, mas também têm dono e é cara, e se estão fracionadas, a maior parte já são loteadas, pequenas safras, então, aí é que ficam caras mesmo. E quando você chega pro lado do Crato, a mesma situação. Resultado, tive até conversando com algumas lideranças dos outros municípios e eles: “Vocês têm que se preparar para arranjar terra porque os grandes empreendimentos não vão ficar dentro do eixo Crajubar. Por exemplo, vai ser empurrado pra Missão Velha, Nova Olinda, Santana, Altaneira. Onde tiver espaço e tiver atrativo, esses municípios através de seus prefeitos, e inclusive conversei com alguns, de repente eles oferecem vantagens, incentivos fiscais, áreas para doação, para construções, com certeza num tempo de médio e longo prazo nós teremos o fenômeno de Fortaleza aqui. Agora, pra que isso aconteça com a velocidade maior, é aquilo que eu te falei, é começar a prospectar negócios pra cá e uma presença maior do Estado (informação verbal)²⁸.

²⁷ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

²⁸ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

Podemos reconhecer, durante a pesquisa, que a intenção de instituir a RMC por parte do estado do Ceará foi de fundamental preocupação para a integração da mesma, assim como tinha como objetivo amenizar as desigualdades regionais. Outra questão observada pelo governo era a de evitar que o crescimento urbano interferisse de forma negativa na questão da sustentabilidade.

Para Souza (2012), a preocupação com o capital físico e a desvalorização do capital humano podem gerar desigualdades sociais expressivas, afetando de modo decisivo a formação das cidades. Nesse sentido, a parceria da sociedade civil e dos governos das três esferas é de fundamental importância na perspectiva da elaboração de políticas públicas que gerem um desenvolvimento sustentável.

Emana na RMC a necessidade de uma maior preocupação com a promoção e a proteção dos direitos socioambiental. Percebe-se que a região, em razão do seu acelerado crescimento, apresenta um quadro social de elevadas desigualdades, portanto, merecendo uma atenção especial, quanto à dimensão social e ambiental e não somente de infraestrutura. Ou seja, o desenvolvimento ou crescimento econômico, deve vir acompanhado de desenvolvimento humano e ambiental sustentável.

A própria legislação referente a regiões metropolitanas deixa algumas brechas, porque anteriormente a criação de regiões metropolitanas era vinculada ao poder público federal, então, somente a União tinha esse poder de criação de regiões metropolitanas. E, a partir da Constituição de 1988, houve esse incremento, e essa atribuição passou a ser delegada aos estados. Então, os estados, a partir dos critérios que eles próprios definiram, passaram a criar regiões metropolitanas a partir da sua conveniência, do seu interesse, com aquela falsa ideia de que a criação de uma região metropolitana em alguma área do seu estado iria proporcionar um incremento do nível de investimentos, mesmo porque essa não deve ser a principal razão para a criação de uma região metropolitana. Ela deve ser criada quando houver a necessidade de resolver problemas de ordem comum, e para isso, que haja articulação, tanto entre os municípios que a integram quanto o estado e a União, para assegurar a diminuição dos problemas.

Então, há muitos interesses políticos para a criação de uma Região Metropolitana, para dar visibilidade, angariar mais recursos, sobretudo interesses

que não consideram o que é mais importante, que é proporcionar um desenvolvimento integral de uma determinada região.

A gente já tem uma série de problemáticas que, por exemplo, Juazeiro sozinho não conseguirá resolver, pois requer uma estratégia mais voltada para o regional, mais voltada para essa articulação com os outros municípios. Ou o próprio caso do Rio Salgado, ou Salgadinho, que ele perpassa três municípios dessa região: Missão Velha, Crato, Juazeiro. Ou seja, o problema da poluição dele, não será contemplado somente com a ação individual, com ação municipal, mas vai requerer uma estratégia maior, pra (sic) considerar aquela problemática em si (informação verbal)²⁹.

A própria questão do trânsito, da infraestrutura, da ligação entre os municípios. Neste sentido, nós já temos algumas vias bem congestionadas que requerem uma mobilização maior. Então, no Crajubar, já se dá pra (sic) perceber isso, essa necessidade devido a problemas de ordem comum. Mais nos demais municípios, a gente não observa muito, pelo menos no momento atual alguma problemática comum, que possam vislumbrar o porquê deles integrarem a RMC. Somente por questão de ampliar o número de municípios, pra (sic) não ficar só o Crajubar, numa Região Metropolitana. Então, seria basicamente isso, para dar conta, para dar legitimidade ao processo, quando na realidade eles entraram mais por critérios políticos (informação verbal)³⁰.

A criação da RMC foi uma forma do governo Cid Gomes, descentralizar o Ceará. Para ele, se você vai pra Fortaleza, você vê que ali onde se tem os arredores, no entorno de Fortaleza, tudo é muito desenvolvido, ele acredita que houve um grande investimento naquela área. Portanto, o governador com interesse de desenvolver também a região do Cariri deu esse passo, que acredita ter sido de grande sabedoria. Neste sentido, a gente já viu aí, a obra do metrô no Cariri, incentivo à exploração da cana-de-açúcar ali em Barbalha e tem o secretário das cidades que é também deputado, o Camilo Santana, que também é da região e também se voltou muito nessa questão de exploração aqui, pra (sic) desenvolvimento do Cariri (informação verbal)³¹.

Eu acredito que tem que se pensar num projeto, como eu falei, voltado pra geração de emprego e renda. Não é a região se desenvolver e não dar condições, tem que dar condições com saúde de qualidade, com educação de qualidade, agricultura, trabalho, renda pra o povo então o que eu espero, no futuro aqui pro Cariri, é, justamente, uma cidadania digna de respeito ao cidadão, que não seja necessário enfrentar filas e mais filas pra um cidadão ser atendido (informação verbal)³².

Eu acredito que, como a Região Metropolitana, abrange alguns municípios, eu acho que tem tudo a favorecer pra que seja uma região bem desenvolvida e que seja uma região modelo, aqui, no Ceará, porque tem potencial pra isso. Esse Geoparque que tá iniciando agora, tem como desenvolver, as terras férteis aqui de Santana, o Calcário Laminado, a

²⁹ Professor da UFCA, setembro de 2013.

³⁰ Professor da UFCA, setembro de 2013.

³¹ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

³² Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

paleontologia, o Padre Cícero. Então, isso são formas de gerar empregos, de gerar renda e dar mais uma qualidade de vida pra o pessoal aqui da região (informação verbal)³³

Eu acho que ainda tem a necessidade de maior divulgação, principalmente através de seminários, através de palestras, através de encontros. A gente sente a necessidade de envolver mais a população, pra o povo realmente entender o que é que tá acontecendo. O que é essa região metropolitana do Cariri, quais são os benefícios, o que é que pode ter mais lá na frente com essa região metropolitana. Então, o povo como ainda tem uma cultura mais isolada de dependência, em si, tem que entender isso pra (sic) poder ter um desenvolvimento melhor através desse projeto. Acredito que tenha que ter isso. A gente vai ter que discutir, em vários âmbitos com a esfera do governo municipal, legislativo, judiciário, pra (sic) fazer um grande encontro não só em Santana do Cariri, mais sim em toda a região (informação verbal)³⁴

O vice-prefeito de Santana destaca que a indústria já se intensifica na região, principalmente devido à redução de ICMS. Estes empreendimentos estão gerando emprego e renda para a região. Se por um lado, segundo o entrevistado, há o desenvolvimento na geração de emprego e renda, por outro, nota-se o aumento da violência, do consumo de droga, principalmente em Santana, uma cidadezinha pequena onde já se vê, principalmente entre os jovens, o grande consumo de álcool e de drogas (informação verbal)³⁵.

O vice-prefeito acredita que há mais benefício do que problemas quanto à questão da criação da Região Metropolitana. Ele acredita que o que tem de maléfico, é o que deve ser trabalhado. Enfatiza que é essencial desenvolver a região. Mas, tem que trabalhar e conscientizar a população da importância dessa região. Para ele, Santana não pode ser vista como uma cidade que está na periferia da região, o município deve se envolver, participar. Em Santana tem tudo também para favorecer a instalação de pequenas empresas e gerar emprego, gerar renda, trazer benefício à população.

³³ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

³⁴ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

³⁵ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

Quanto à questão da droga, da violência e dos assaltos, devem ser trabalhados em conjunto, através de projetos, através de conscientização. Porque, cada município tem uma realidade diferente e o município de Santana não fica de fora dessa questão das drogas, e sim deve ser trabalhado. Deve ser trabalhado como os outros municípios estão trabalhando, no combate às drogas. É conselho tutelar eficiente, uma questão de segurança também eficiente, policial militar treinado, escolas com professores capacitados voltados pra (sic) esse sistema. Então, tudo isso eu acredito que irá facilitar (informação verbal)³⁶.

Adverte-se que não há resistência a criação da RMC, porque a maior parte da população não conhece, não sabe nem para que serve uma região metropolitana. Não houve um debate maior. O debate se concentrou, sobretudo, na Secretaria das Cidades, com alguns atores políticos, alguns prefeitos municipais e secretários. Observou-se que não houve uma mobilização maior devido à própria falta de conhecimento das ações dessa região metropolitana.

Uma das coisas que nos preocupa é o excesso de violência. Hoje é demais, a questão estar ficando fora dos limites mesmo, na verdade, a gente tem que ter uma política de prevenção, na realidade, num é nem de combate, é de prevenção mesmo. É a sociedade prever, criar a prevenção pra que a gente possa diminuir a quantidade de violência. Penso que com o desenvolvimento da RM, essa questão tende a se agravar, se não tomarmos as providências (informação verbal)³⁷.

5.3 O Crajubar e os municípios limítrofes

No que se refere à forma como está dividida a RMC, constatamos que os municípios do entorno não se sentem contemplados. Consideram-se sem visibilidade. Chegam a considerar que a intenção foi boa, no entanto, não ouviram as comunidades, os próprios municípios, as Câmaras Municipais, Na opinião de uma vereadora do município de Nova Olinda, nenhuma Câmara Municipal passou por esse debate. Em Nova Olinda não houve esse debate com a população sobre a criação da RMC. A sociedade não foi convidada para discutir isso, ressalta a parlamentar (informação verbal)³⁸.

³⁶ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

³⁷ Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras de Santana do Cariri, setembro de 2013.

³⁸ Vereadora de Nova Olinda, setembro de 2013.

O que é que é bom pra região? O que é que a região metropolitana vem trazer de benefícios aos municípios menores como Nova Olinda, como outros vizinhos aqui? O Crato e Juazeiro, e Barbalha, concentra só tudo. E os demais municípios, a gente não tem essa visibilidade. Inclusive, a gente tava pensando, discutindo isso com alguns vereadores aqui na região, pra gente propor uma discussão, pra (sic) gente vê quais seriam as melhorias e como deveriam ser rateados esses recursos na região metropolitana. Na minha visão, no meu conceito, eu acho que a gente tem muito a desejar, principalmente, não tem visibilidade, não tem retorno econômico (informação verbal)³⁹.

Com relação à RMC, eu acho Nova Olinda, totalmente excluída. Eu não tenho conhecimento se algum município participou, mas, na minha visão, eu acho que não participou. Eu acho como eu já disse inicialmente que a intensão foi boa. Eu discordo, é da forma como foi criado, como foi conduzido o processo e a falta de participação dos municípios dentro do processo de forma mais direta. Por exemplo, a grande maioria dos municípios mesmo que eles tenham participado, num sei, com outros gestores, com outros representantes, com outras instituições, eles não fizeram esse chamado pra população, eles não tiveram a divulgação mais efetiva, num discutiram com os municípios, principalmente os menores municípios, poderiam ter feito um seminário aqui em Nova Olinda, um seminário no Crato, por exemplo. Não aconteceu eu acho que é isso aí que eu condeno. Mas, eu acho interessante a criação da região metropolitana, até pra (sic) discutir, até porque é uma região muito grande. Crato, Juazeiro e Barbalha e mais seis municípios, é uma região considerado muito importante e tem um potencial econômico muito bom, principalmente de Nova Olinda (informação verbal)⁴⁰.

Para algumas lideranças, esse processo de criação da RMC deveria ser retomado através de debates na Assembleia Legislativa do Estado, via seminário, nas próprias instituições federais, no caso, a Universidade Regional do Cariri. Alguns entrevistados não sabem o que as universidades pensam sobre isso, e essas instituições teriam a competência e respaldo para iniciar uma discussão desse porte.

Você sabe que é impossível, onde há crescimento econômico, também não haja a marginalização das pessoas, dos direitos humanos, do próprio meio ambiente. Mas como barrar isso? Como começar um processo de rediscussão? Como se discutiria isso, qual seria o caminho a trilhar, a partilhar a partir de agora, a partir dessa visão, que vários críticos têm, e que a gente tá vendo e muitas vezes a gente faz de conta que não vê. A gente acha melhor não discutir, acha melhor deixar pra lá (informação verbal)⁴¹.

A RMC está sendo considerada como imposta por muitos dos munícipes do entorno do Crajubar. Pois consideram que o Crato, Juazeiro e Barbalha concentram

³⁹ Vereadora de Nova Olinda, setembro de 2013.

⁴⁰ Vereadora de Nova Olinda, setembro de 2013.

⁴¹ Vereadora de Nova Olinda, setembro de 2013.

tudo. O que vem de desenvolvimento fica centrado, o que vem de recurso, fica nessas três cidades, que já era um grande polo. Os demais municípios ficam relegados a um segundo plano. Por outro lado não se observa nenhum movimento, que se contraponha a essa situação.

Nós estamos pensando, no meu mandato, através da câmara municipal, puxar essa discussão. Saber realmente quais são os nossos direitos, como município da região metropolitana, pertencem a RMC. Quais são os nossos direitos, o que é bom pra nós, o que não é. O quê que a gente já ganhou em participar da região metropolitana. E isso aí, eu particularmente, como parlamentar, apesar de já ter assumido esse ano não existe nenhum movimento no município que a gente fortaleça que eu tenha conhecimento. Não tem, nem a favor nem contra, nem de resistência, nem de benefício, não, sabe, não tem. Mas eu tenho a intenção de puxar essa discussão, apesar de que minha câmara, a câmara de vereadores é totalmente alheia a realidade, alheia ao que vem acontecer, ao que deixa de acontecer sabe, a gente é assim como uma terra de ninguém, você chega, se acha sozinho (informação verbal)⁴².

Para o advogado e Secretário-Adjunto de Agricultura de Barbalha, o empoderamento das outras cidades em relação à RM é satélite em torno desse projeto metropolitano é muito pequeno, se a gente fugir do triângulo Crajubar.

O que nós temos aqui é um projeto cidade do Ceará, que é do Banco Mundial, que tem um projeto de embelezamento de algumas cidades. A gente sabe que isso vai muito por interesse político e muitas das vezes, as pessoas não participam, ou tem pouca participação. Pode até funcionar pra Juazeiro, pra Crato e Barbalha que tem coisas que fica a encher os olhos, a vista, que é a questão da infraestrutura. Mas nós sabemos que não é só por aí, tem questão do povo, do cuidar das pessoas, não adianta desenvolver totalmente a região e as outras cidades, a exemplo de Jardim, ficar observando sem gerar emprego. Essa é a grande questão, essa distribuição de renda era concentrada no litoral, e não deve ser concentrada aqui nas três cidades. Eu acho que poderia ter um fórum melhor de discussão, de pensar essas cidades do entorno, até pra (sic) desenvolver mesmo (informação verbal)⁴³.

Os municípios que hoje compõem a RMC, não são próximos só geograficamente, sempre foram próximos na relação de negócios, de educação, de saúde, de serviços. Essa região é muito interligada, tem pessoas que trabalham em Juazeiro, moram em Missão Velha, tem pessoas morando em Missão Velha, trabalhando em Juazeiro. Para o Agente de Desenvolvimento do BNB, quem não

⁴² Vereadora de Nova Olinda, setembro de 2013.

⁴³ Advogado e Secretário- Adjunto de Agricultura de Barbalha, setembro de 2013.

está incluído já começa a fazer alguns questionamentos. Para ele, é um bom negócio para quem está incluso na RM e péssimo para quem não está. Ainda segundo agente do BNB, o governo precisa entender que os municípios que estão dentro da RMC têm direito a ações integradas em outras modalidades, não só na questão de consórcio e do turismo.

Ainda é muito evidente a concentração de estratégias em alguns municípios e, sobretudo, no Crajubar. A maioria desses municípios que compõem a RMC não compreendem a importância de integrarem uma região metropolitana. Não sabem para que serve. No próprio processo de criação não houve uma discussão, um debate mais aprofundado. Isso favoreceu para que essa Região Metropolitana, não fizesse parte do cotidiano da maioria desses municípios, até mesmo do Crajubar.

O Crajubar vem se desenvolvendo mais por força própria, por mobilização política implementada, sobretudo Juazeiro, do que por articulação. Juazeiro, em especial, vem se desenvolvendo mais pela iniciativa privada do que pelo poder público. Há um histórico de fracasso das administrações públicas municipais na referida cidade. Para o professor da UFCA, se o próprio município fosse depender de articulação política para angariar investimentos, não teria o atual destaque no setor econômico.

Eu acho que o processo de participação ainda tá engatinhando, poderia ser mais valoroso isso aí, poderia ter um progresso maior, ter uma aceitação maior do povo. Muita gente ainda não entende, não entende qual a importância da região metropolitana em si, principalmente aquele pessoal que não tem tanta cultura. E hoje, a gente, principalmente, aqui no nosso município, tem um grande índice de analfabetos, e a gente tem que trabalhar, conscientizando, da importância desse projeto pra o povo e também pra região (informação verbal)⁴⁴.

Diretamente, Nova Olinda não tem participado. Tem participado indiretamente, através de algumas organizações. A gente tem participado, digo a gente, no sentido tanto movimento, quanto poder público tem participado de forma indireta nesse processo. Tanto é que eu sempre tive uma preocupação em relação a essa questão de desenvolvimento, como é que vai tá sendo, é incluído o município de Nova Olinda. Como é que vai tá sendo beneficiado. Não vou mentir pra você, eu como cidadã nova olindense, que represento uma categoria aqui no município, tenho essa preocupação, como é que Nova Olinda vai tá sendo inserida dentro desse processo da criação da Região Metropolitana. Eu mesma fico me perguntando, muitas vezes, como é que vai tá sendo feito esse processo, como é que a gente vai estar se situando dentro dessa construção. Isso é

⁴⁴ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

uma preocupação e uma preocupação até boa, pra ser tida aqui no nosso município (informação verbal)⁴⁵.

É por conta da questão da Casa Grande aqui que eleva o nome Nova Olinda ao exterior, o trabalho social que desenvolve, também tem Seu Expedito Celeiro aqui, que é forte, é conhecido, aí todo mundo, todo Brasil. E, aí, assim, minha preocupação, é como te falei agora recente, Nova Olinda é um município pequeno, ainda, do ponto de vista populacional, tem em torno de quinze mil habitantes mais ou menos, mas, porém, Nova Olinda, ela tem o Polo Industrial, aqui em Nova Olinda, é muito forte, principalmente no trabalho da Pedra Cariri. Isso aqui é forte no nosso município, temos uma indústria de gesso, também, aqui do nosso município que esporta, pra (sic) outros estados. Tava até uma discussão pra (sic) começar a exportar pra (sic) outros países. E, assim, por ser um polo, ter o Polo Industrial muito forte aqui no nosso município. Aí fica essa grande preocupação de como é que vai tá se dando esse processo de desenvolvimento aqui do nosso município, dentro dessa formação, dentro dessa junção, dessa região metropolitana (informação verbal)⁴⁶.

5.4 Agricultura e o contexto da Região Metropolitana do Cariri

Para o movimento sindical rural, na visão da Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, a criação a RMC é um tema que há mais ou menos dois anos vem sendo discutido nos fóruns dos territórios. O movimento sindical defende que, com a criação da Região Metropolitana, tenha mais recursos destinados a investimentos, principalmente na agricultura da região. O setor da agricultura e do turismo no Cariri é muito forte. Esses dois setores, na visão dos sindicalistas, poderão ajudar no processo de crescimento, de desenvolvimento. Porém, essa questão tem que chegar a uma definição de região, de território, para que os trabalhadores possam, de fato, acessar as políticas públicas de forma mais descentralizada, e que a RM venha viabilizar e satisfazer as necessidades do povo do Cariri.

Nós do movimento sindical, também estamos preocupados com o inchaço que está acontecendo na zona urbana dos Municípios. A gente percebe a questão do êxodo rural que vem acontecendo das comunidades para os centros das cidades. Isso, conseqüentemente, gera de fato, a violência, a prostituição aumenta. A questão da droga hoje se encontra num processo

⁴⁵ Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

⁴⁶ Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

exacerbado, acelerado que, infelizmente, está fugindo do controle, transformando-se em um grave problema social (informação verbal)⁴⁷.

E a agricultura também em si é um potencial, porque a gente tem água em abundância, através das nascentes, temos terra fértil, solo fértil, a única dificuldade que tem é, justamente, a seca, a gente ainda não tem o programa de irrigação. Então, desenvolver hoje, eu acredito que é uma palavra muito forte porque depende muito, de vários pontos. Todo mundo precisar trabalhar em conjunto, Governo Municipal, Governo Estadual, Governo Federal, a própria população no sentido de tentar gerar emprego e, assim, todo mundo ter um caminho voltado para uma cidadania, para o bem da comunidade (informação verbal)⁴⁸.

Considera-se importante a criação da Região Metropolitana, mas antes dessa criação havia necessidade de um estudo de viabilidades, para se investir, principalmente no campo, que tem uma das maiores categorias de trabalhadores, que são os rurais. Percebe-se a necessidade no campo de um investimento mais preciso de um acompanhamento de assistência técnica, para que as pessoas permaneçam no campo.

Eu acho que o governo tem que se voltar pra dá oportunidade ainda mais aos que estão no campo, eu agora observei isso com o Luz para Todos, do Lula, eu observei agora com 'água para todos' da Dilma e se nós governo, município, se voltar pra que esse campo produza com qualidade em modos mais modernos, através da micro-irrigação, com uma criação de peixe. Existe uma fazenda aqui próxima, com 10 hectares, lá o cidadão produz 900 litros de leite por dia. Isso é uma demonstração patente que é o caminho, se, ainda, os governos quiserem salvar o campo, a maneira viável é essa. Porque é muito mais fácil, por mais caro que seja produzir o alimento aqui, do que transportar de outras regiões como estamos fazendo atualmente, enriquecendo as outras regiões (informação verbal)⁴⁹

É importante destacar a luta dos agricultores nas últimas décadas para conquistar linhas de crédito. Essas lutas remetem ao ano de 1995, quando se discutia as linhas de crédito para facilitar a sustentabilidade do homem no campo. Portanto, percebe-se que vem de longas datas as dificuldades dos agricultores para ter acesso a políticas públicas e para realizar projetos que garantam essa sustentabilidade. Porém, desde 2001 percebe-se o crescimento que teve a agricultura, através de projetos e políticas públicas que destinaram recursos para ser investidos no campo, a fim de garantir uma qualidade de vida para os agricultores.

⁴⁷ Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

⁴⁸ Vice-Prefeito de Santana do Cariri, setembro de 2013.

⁴⁹ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

É importante estacar que outrora a agricultura tinha um modelo convencional. Detinha-se mais ao plantio de milho, arroz e feijão, ou seja, a agricultura de subsistência propriamente dita. Hoje vem tomando um novo rumo, modernizando-se. Percebeu-se nas entrevistas que o movimento sindical já discute o processo de industrialização da agricultura familiar no campo. Para os sindicalistas rurais, a agricultura familiar precisa produzir com produtividade para melhor comercializar seus produtos.

No entanto, esses mesmos sindicalistas há pouco citados estão preocupados com o processo agropecuário que vem crescendo no campo. Para eles, antes a agricultura familiar era para se plantar, produzir e tirar o sustento. Hoje a agricultura seria a maior parte para produzir alimento animal, o que na visão deles, se torna preocupante.

A agropecuária aqui no nosso município, assim como no Município de Santana, no Município de Altaneira, nos demais municípios aqui vizinhos, vem crescendo, e aí, os trabalhadores rurais, estão tendo a dificuldade de produzir, pela falta de terra. O problema da terra, ou seja, as terras que eram produtivas, hoje tão sendo utilizadas para plantio de capim, na maioria delas, pra o sustento animal, pra agropecuária. (Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro, 2013).

Para os trabalhadores rurais, a agricultura, mesmo com tantos projetos na atualidade, está se tornando inviável, devido à falta de terra para plantar sobreviver e até para morar. Os agricultores conquistaram muitos benefícios, porém, a reforma agrária, que ainda está em discussões, não teve ainda uma implementação efetiva para que venha de fato acontecer.

Se o município de Nova Olinda fosse discutir a questão da reforma agrária, seria muito difícil de ser contemplado porque não tem terra suficiente, pra ser desapropriada. Porém, precisa-se se discutir uma linha de crédito que foi criada, que é o crédito fundiário, e ver de uma forma melhor para contemplar também esses agricultores (informação verbal)⁵⁰.

Quanto ao crédito rural, mesmo não deixando de reconhecer os avanços, percebe-se uma grande dificuldade em torno disso. O movimento sindical vem participando de atividades junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), junto à Secretaria de Desenvolvimento Agrário (das) no Estado do Ceará para

⁵⁰ Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

encontrar saídas. As próprias instituições financeiras estão fazendo essa discussão. Porém, infelizmente, ainda se percebe essa carência forte na agricultura da região do Cariri.

A gente conseguiu em 2009, o direito da terra, junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, junto à Secretaria das Cidades, a gente tá viabilizando esse projeto de habitação rural no campo, pra (sic) garantir essa moradia digna aos trabalhadores rurais. Só que por trás desse programa, infelizmente, existe uma exigência muito grande, principalmente de terra. E aí tá tornando-se também inviável o acesso do agricultor a esse programa, devido à falta da terra, tanto pra (sic) construir quanto pra (sic) produzir (informação verbal)⁵¹.

Um dos pontos primordiais para a agricultura é a questão da assistência técnica. Na região, há as redes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Tem assistência técnica através da EMATERCE, mas hoje para muitos entrevistados se encontra defasada. Tem a carência de técnicos nas sedes dos municípios. É importante destacar que, no ano de 2013, Nova Olinda foi contemplada com um posto da EMATERCE, pois a mesma era atendida anteriormente pelos técnicos do município de Santana, que dispunham somente de quatro técnicos. Compreende-se que um número de quatro técnicos não tinha como fazer um trabalho na sede e cobrir três municípios com a qualidade devida.

E, aí, tem as outras organizações que trabalham com a rede de ATER, aqui na Região do Cariri. Mas aí, infelizmente, agente percebe essa carência, essa necessidade, que é gritante, a assistência técnica no campo. Por exemplo, hoje, a gente vê que vários trabalhadores, têm a vontade, de tá acessando nas linhas de crédito, porém, pelo fato de serem desinformados, não ter ainda aquele senso, de que a agricultura mudou, de que a agricultura se modernizou, de que hoje lá na casa, no terreiro da sua casa, pode-se construir a horta, os quintais produtivos, as mandalas. Mas para isso acontecer tem que ter uma boa Assistência Técnica (informação verbal)⁵².

Compreende-se que para um processo sustentável no campo, faz-se necessário uma assistência técnica de qualidade. Ou seja, construir ou fortalecer as estruturas existentes com bons técnicos para orientar os produtores, principalmente da agricultura familiar. Outra agenda que precisa ser considerado é a questão da legalização fundiária a ser realizada junto ao Instituto do Desenvolvimento Agrário

⁵¹ Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

⁵² Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

do Ceará (IDACE), que é o órgão governamental responsável pela legalização da terra no estado do Ceará. Por último, destaca-se o acesso ao crédito rural para todos os trabalhadores, mas especialmente para os jovens agricultores e as mulheres, através do PRONAF Jovem e do PRONAF Mulher. No entanto, se faz necessário realçar que mesmo havendo essa Política Pública já implementada há alguns anos pelo Governo Federal, esse público ainda sente muitas dificuldades do acesso a essas linhas de crédito, devido às exigências, que há, junto às agências bancárias.

Aqui em Nova Olinda e em muitos lugares da Região do Cariri, a gente fez essa discussão agora recentemente. O IDACE é quem é responsável, por essa medição, e pela liberação das documentações dos imóveis rurais. Precisa ser feita uma discussão maior em torno disso, pra que haja essa legalização e pra que não tenha tanta demora como tá acontecendo. Infelizmente, se só o município de Nova Olinda fizer esta briga, você sabe que tem uma certa dificuldade, mas quando é um conjunto que tá pra decisão é uma força maior, é um grito maior e com certeza a possibilidade de ser atendida também é bem maior (informação verbal)⁵³.

O peso da agricultura vai ser muito bom. Bom, a região metropolitana pode trazer pra agricultura uma melhora significativa com relação à questão do mercado, o nosso agricultor vai ter mais estímulo, vai produzir e vai saber que tem um mercado disponível a gente vai produzir sem medo. E isso já tá acontecendo hoje, já tem até a CEASA. E isso em torno da região metropolitana vai fortalecer muito mais a agricultura. Porque o próprio agricultor vai fazer o cadastro e vai levar o seu produto, sua produção, diretamente pro CEASA e tirar o terceiro, o atravessador (informação verbal)⁵⁴.

Por exemplo, hoje a gente produz o milho e quando o inverno é bom, nós sabemos que os nossos trabalhadores e trabalhadoras rurais, vendem seu produto abaixo do mercado. O atravessador vem, compra o seu milho antes de dar folha, daí a pessoa colhe o milho e o preço já tá outro diferente do que era pra ser. Então, se o agricultor já tem seu cadastro na CEASA vai ser uma coisa de suma importância pra (sic) nosso agricultor tanto de Santana, como pros agricultores dos outros municípios que vão pertencer à região metropolitana (informação verbal)⁵⁵.

O grande problema do mundo é a alimento, e a alimento de qualidade. Então, se nós temos hoje no Cariri, por exemplo, eu quero me referir ao município do Crato, uma bacia hídrica enorme, você tem alguns rios perenes, tem dezenas e dezenas de fontes, que você, com a micro irrigação e com pequenos proprietários, sem fazer nenhuma devastação, você passa a ter uma produção enorme do ponto de vista agrícola. É normal você hoje chegar aqui nos 365 dias do ano e encontrar feijão verde (informação verbal)

⁵³ Secretária do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Olinda, setembro de 2013.

⁵⁴ Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras de Santana do Cariri, setembro de 2013.

⁵⁵ Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras de Santana do Cariri, setembro de 2013.

verbal)⁵⁶.

Nós temos aqui o Banco do Nordeste, a EMATERCE, o Instituto Agropolos. Se o governo quiser, pode impulsionar muito a agricultura, porque se você imaginar o feijão de corda de irrigação, você planta hoje e quando for com 60 a 70 dias você tá colhendo feijão verde, que tem o mercado sem limite. Temos potencial de desenvolvermos a pecuária. Então, tem que se criar um modelo pra (sic) desenvolver o pequeno e desenvolver não com produção, mas desenvolver com produtividade, com vacas de melhor qualidade e isso se faz rapidamente, com controle de cobertura e com genética e com inseminação artificial. É apenas vontade política pura e simplesmente (informação verbal)⁵⁷.

5.5 Sustentabilidade ambiental: perspectivas e limites na RMC

Os caririenses almejam, em primeiro lugar, o ecoturismo como nicho de desenvolvimento sustentável. No entanto, na faixa que envolve o Crato e Santana há a Chapada do Araripe. Dentro da Chapada do Araripe já se percebe a degradação do meio ambiente; já se vê o desmatamento. Se isso persistir, a consequência é o esvaziamento das fontes que abastecem a cidade dos dias de hoje, e, através desta, Nova Olinda, que é abastecida por meio de adutora.

A pesquisa revelou que se não se tomar providências urgentes, em 30 anos haverá problema de água na região. Então, para não deixar que isso aconteça, segundo lideranças entrevistadas, um projeto que poderia ser bem específico para tentar diminuir o problema e aumentar a vazão da água, seria o reflorestamento do sapé da Chapada do Araripe. Esse procedimento também poderá ser adotado em Dom Lemos, que é um distrito de Santana onde há exploração do mel e que possui uma floração muito boa.

Em cima da serra, não tem água, mas, tem uma floração muito boa. Vem o pessoal do Piauí, coloca lá os apiários e tudo gera emprego. Isso deve ser fortalecido, isso aí é sustentável também aqui na região (informação verbal)⁵⁸.

O Geopark talvez seja o principal projeto sustentável da região, pois envolve basicamente toda a Região Metropolitana do Cariri.

⁵⁶ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

⁵⁷ Secretário da Agricultura do Crato, setembro de 2013.

⁵⁸ Vice-prefeito e Nova Olinda, setembro de 2013.

Santana do Cariri hoje tem os melhores fósseis em termos de qualidade do mundo do período cretáceo, estão depositados aqui no museu de paleontologia. Neste sentido, a própria URCA, devia pensar em criar o curso de paleontologia aqui na região, até aqui no município de Santana, porque aqui é o berço da paleontologia. Aqui quando a gente falou o berço da paleontologia, é porque um dia, aqui no nosso município a gente já teve o mar, isso aí é concretizado através das rochas. Aqui, em Santana do Cariri, encontra o peixe de água salgada, a gente encontra o gesso e o peixe de água doce, depositado no Calcário Laminado. Então, a prova de que aqui já foi um pequeno mar, e que foi invadido por água doce. E acredito que isso aí é sustentável também, tanto pela equipe científica, que vai ficar direto vindo aqui em Santana, como também a gente poderia ver com a própria URCA, a criação do curso de paleontologia aqui na região pra (sic) atender, também, a alguns alunos que tem habilidade nessa área (informação verbal)⁵⁹.

Uma outra coisa, também, aqui na região, que eu acho que é sustentável e que tem que ser investido, é o turismo religioso, devido a beatificação da santa Benigna, aqui a dois quilômetros no Distrito de Inhamuns. Isso daí sem dúvida é sustentável, a gente vê hoje como o Juazeiro, que era um distrito do Crato, evoluiu hoje em termos de comércio, em termos de turismo, já supera o Crato. O Crato fica mais voltado pra parte da educação, da URCA, mas o Juazeiro já supera em termos de comércio, o turismo religioso e assim em diante (informação verbal)⁶⁰.

Constatou-se ainda que para desenvolver a RMC com sustentabilidade, tem que acima de qualquer coisa, proteger a Chapada do Araripe, que já é uma área de proteção. No Cariri, se encontra a primeira floresta nacional do Brasil, a Floresta Nacional do Araripe (FONA). Porém, precisa-se se intensificar essa proteção, para se evitar que toda essa riqueza seja destruída. Nesta perspectiva, observa-se que a sociedade civil vem trabalhando, por exemplo, com a questão SOS Chapada do Araripe. Por outro lado, observamos movimentos de educação ambiental quanto à coleta seletiva de lixo e a reciclagem, bem como movimentos de proteção as matas ciliares dos rios e a da revitalização dos mesmos. Para muitos dos entrevistados, só o desenvolvimento sustentável poderá trazer qualidade de vida.

Tem movimentos em relação à questão de salvar as matas ciliares dos rios, a questão da poluição dos esgotos para dentro dos rios aqui da região, aí tem uma série de movimentos que se preocupam com isso, a questão da revitalização dos rios (informação verbal)⁶¹.

Em todos os projetos que o BNB financia, nós temos a preocupação com a sustentabilidade. Então, qualquer empreendimento que seja ambientalmente incorreto, que ele traga algum prejuízo para o ambiente, ele

⁵⁹ Vice-prefeito e Nova Olinda, setembro, 2013.

⁶⁰ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

⁶¹ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

não é liberado, ele não é aprovado. Então a gente trabalha, por exemplo, com a questão do tratamento do esgoto e de filtros em chaminés pra (sic) evitar poluição. Então, tudo o que tem de tecnologia que evite impacto no meio ambiente, tem se observado nos projetos que a gente financia em qualquer área. Uma das nossas principais preocupações é com a sustentabilidade (informação verbal)⁶².

5.6 Importância das parcerias

Desenvolver a região é tentar torná-la integrada, nas três áreas que não são iguais. É fazer um chamamento às instituições que são inúmeras, nas esferas federal, estadual, municipal, como também a sociedade civil representada. Ou seja, é articular todas essas entidades, quer sejam públicas ou privadas, reuni-las num espaço, colocá-las num colegiado de território, e começar a discutir que ações devem ser feitas para que se possa desenvolver a região. Para que possa trazer para região o desenvolvimento que deva ser traduzido em saúde, educação e geração de emprego.

Com o desenvolvimento, no caso o desenvolvimento local, sustentado, desenvolvimento regional, esses são termos que foram ao passar do tempo mudando, mas que tem um só foco, que é pegar uma determinada região e fazer ações integradas, conseguir fazer com que a região se desenvolva (informação verbal)⁶³.

Nesta perspectiva de parceiro para o desenvolvimento, constatou-se o importante papel que desempenha o BNB para esse fim. O banco caracterizou-se, em nossa pesquisa, como a mais importante instituição federal de fomento ao desenvolvimento, pois estar presente através de linhas de financiamento a empreendimentos da indústria, comércio, serviços, turismo e agricultura familiar. Vale ressaltar que os financiamentos realizados pelo BNB possuem taxas de juros altamente favoráveis, prazos e condições de pagamentos das melhores do mercado financeiro.

Recursos do Governo são alocados para o Banco do Nordeste para que se possa promover o desenvolvimento na forma de geração de emprego e renda. Então, o banco está muito presente em tudo para exercer o seu papel, que é o desenvolvimento, esse inclusive é o lema do Banco, o

⁶² Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

⁶³ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

desenvolvimento. Então, a onde tem a oportunidade de desenvolver, o Banco precisa estar presente (informação verbal)⁶⁴.

Quando o banco olha pra um projeto, ele olha a partir da viabilidade técnica, econômica e financeira. E aí, cabe a gente, financiar os projetos que sejam viáveis, que incorpore tecnologia, que não agridam ao meio ambiente, pra (sic) dar sustentabilidade aos negócios, dando a nossa contribuição pra que as pessoas, se empreguem, ou seja, que esse empreendimento gere emprego e renda e que empregue as pessoas que necessitam (informação verbal)⁶⁵.

Compreendemos que precisamos construir um desenvolvimento sustentável, que favoreça solução de problemas relacionados ao bem viver das pessoas com o meio ambiente. Faz-se necessário construir modelos de cidades sustentáveis onde prevaleçam atividades e os modos de se viver não sejam prejudiciais ao meio ambiente, proporcionando, desta forma, uma melhor qualidade de vida.

Quanto ao processo de integração e parcerias, observamos que uma melhor articulação poderia existir entre os diversos órgãos e instituições presentes na RMC, para que se possa ser alavancar um desenvolvimento sustentável. Há exemplo do trabalho realizado pelas Universidades, Secretarias da Educação tanto estadual como municipais, instituições responsáveis pela saúde, órgãos e Assistência Técnica, como a EMATERCE e Instituto Agropolos, o sistema S: SENAI, SEBRAE, SESC. Instituições relacionadas com a questão do meio ambiente a exemplo do IBAMA e SEMACE e instituições financeiras como o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco do Brasil. Todas essas instituições de certa forma, trabalham com a questão do desenvolvimento sustentável. São órgãos ou instituições necessárias ao processo de desenvolvimento, fortalecendo a organização de produtores tanto da área rural, como de setores da área industrial, comercial e de serviços.

A RMC tem recebido investimentos dos governos estadual e federal para alocação em infraestrutura, a exemplo da ampliação do aeroporto regional do Cariri, melhorias das rodovias que dão acesso às diversas cidades do entorno, complexos turísticos, centros de convenções, centrais de abastecimento - CEASA Cariri, além de uma variada infraestrutura social importante para a qualidade de vida dos seus habitantes como: hospitais, escolas, universidades, metrô, shopping. Quanto a investimentos privados, destacam-se empresas nacionais e internacionais, redes de supermercados varejistas, hipermercados atacadistas, bem como outras empresas

⁶⁴ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

⁶⁵ Agente de Desenvolvimento do BNB, setembro de 2013.

multinacionais abrangendo lojas de departamento, empreendimentos de varejo e atacado. A região oferece variedades de produtos e serviços.

Merece destaque, principalmente no eixo Crajubar, o comércio local que gera empregos importantes para a economia em muitos setores, especialmente no setor terciário, dando impulso à economia da região. A construção civil avança expandindo imóveis com os mais variados empreendimentos. A educação dá saltos de qualidade com a implantação de mais uma universidade pública, no caso, a Universidade Federal do Cariri. Percebemos que essas mudanças fazem do Cariri referência em desenvolvimento regional no Ceará, mesmo não deixando de reconhecer seus diversos problemas. Não podemos deixar de enfatizar, que a região é privilegiada por contar com clima diferenciado do sertão e possuir um geossistema distinto.

Compreendemos que governo, em parceria com a sociedade local, vem procurando criar com a RMC condições socioeconômicas e sociopolíticas necessárias à geração de empregos com oportunidades para sua gente permanecer na Região.

5.7 Territorialidade em construção

A Região Metropolitana do Cariri é a segunda maior aglomeração urbana do Ceará, fica atrás somente da Região Metropolitana de Fortaleza.

A Região é uma porção territorial usufruída por um determinado grupo social, cuja permanência na área é suficiente para estabelecer usos e ocupação, costumes, especificidades da organização social, cultural e econômica (RIBEIRO 1993, p. 214).

O espaço do Cariri cearense socialmente produzido diferencia-se de outros espaços por apresentar aspectos resultantes de experiências vividas e historicamente produzidas pelos moradores da Região (GOMES, 2009, p.131).

A RM apresenta-se no contexto cearense por dispor das suas riquezas naturais considerando fatores condicionantes da ocupação ativa e produtiva. O Cariri mantém extensa rede de relações econômicas, políticas e culturais, tendo a fase inicial marcada por atividades rurais com pequenos proprietários de terras, com prioridade fundamental para produção de alimentos para subsistência. É conhecida como um oásis no meio do imenso sertão cearense.

Para RMC, o Governo precisa desenvolver políticas que garantam a integração socioeconômica da região a exemplo de um melhor planejamento do uso e ocupação do solo, transporte, sistema viário regional, habitação, saneamento básico e tratamento dos resíduos sólidos, meio ambiente, controle de enchentes, desenvolvimento econômico e social, saúde, educação e segurança pública. Essas necessidades precisam impactar positivamente nas atividades econômicas, considerando que esses serviços são importantes na capacitação de mão de obra e ampliação da oferta de emprego e geração de renda. Regionalizar o Cariri cearense implica gerar incentivos ao desenvolvimento econômico e possibilitar o planejamento integrado de municípios com ações conjuntas e permanentes dos poderes públicos nas áreas de ordenação do território.

Mesmo com as diversidades eminentes os municípios da Região Metropolitana do Cariri formam um agrupamento de pessoas, de atividades e riqueza, diante da extensão do mercado de trabalho formado pela dinâmica do território que entusiasma ações e empresas do segmento empresarial da indústria, do comércio e dos serviços, especialmente pela transformação do espaço geográfico capaz de exercer maior atratividade dentro e fora da região do Cariri.

A metropolização configura-se como um fenômeno que traz em seu bojo alterações significativas, que se imprimem no espaço geográfico, decorrentes, em grande medida, de concentração e mobilização de pessoas, de atividades e de riquezas. Essas transformações compreendem, também, processos de segregação espacial, exclusão e descentralização. O espaço, assim organizado, resulta de um conjunto de ações que estão associadas às formas de produção, à nova divisão do trabalho, aos interesses das elites locais e aos imperativos globais. (TELES, 2005, p. 22).

A criação da Região Metropolitana do Cariri para o Governo do Estado do Ceará é justificada pela existência de integração socioeconômica regional de serviços e por ampliar as funções públicas de interesse comum. Destaca a necessidade de disponibilidade de mais recursos que envolva as várias oportunidades regionais, fazendo com que se crie na região um ânimo que poderá dar novo fôlego ao desenvolvimento da região metropolitana

Historicamente, o Cariri cearense sempre apresentou papel relevante frente às outras regiões do Estado do Ceará, nas instâncias sociais, econômicas e políticas. A região está em continuo processo de desenvolvimento, implanta políticas públicas direcionadas ao aproveitamento das riquezas naturais, pautado em valores do trabalho, da fé, da cultura regional do povo que preserva costumes e crenças. A

diversidade socioeconômica da Região do Cariri tem contribuído significativamente para os avanços da região permeando os setores econômicos, desde o menor município em termos populacionais até o mais desenvolvido economicamente.

As atividades econômicas dos municípios, a evolução populacional mostra como se processa a migração da população das zonas rurais para as zonas urbanas acarretando o crescimento das cidades e transformando, principalmente o espaço Crajubar, em um grande centro populacional, que influenciou a criação da Região Metropolitana do Cariri.

A Região Metropolitana do Cariri, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA de acordo com sua taxa de ruralidade, apenas três municípios têm população acima de 50 mil habitantes: Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha. Os municípios de até 50 mil habitantes com densidade demográfica de até 80 habitantes por km² são considerados municípios rurais. Portanto, seguindo essa classificação, só os municípios do Crajubar na região não possuíam essa classificação.

Para Dias (2012), território remete a poder e cultura, e estes remetem à história. Pois para o autor não há cultura histórica desterritorializada, e assim o território é compreendido como domínio ou apropriação simbólica. Portanto, na RMC do Cariri as territorialidades são vistas como o local dos acontecimentos históricos culturais, conforme entende Dias apud Mesquita (1995, p. 83) quando diz que o “[...] território é o que está mais próximo de nós, nesse caso, falar de território é também falar de sujeitos, de vida cotidiana, de sentimentos e de desejos do povo, enfim, é falar do próprio lugar”. Portanto, pode-se afirmar que, para nós, a RMC é uma construção social inseparável dos processos de territorialidade.

Território é o lugar onde desembocam todas as ações, paixões, poderes, forças e fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza, a partir das manifestações da sua existência. Território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem de ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma categoria de análise em disciplinas históricas, como a Geografia. É o território usado que é uma categoria de análise (SANTOS, 2006, p. 13-14).

Para Souza (2000), o território é o espaço geográfico que inclui os elementos naturais e os seres humanos, apropriado e ocupado por um grupo social ou pelo próprio Estado. O território é a base de sustentação do Estado, pois este

sem aquele não existe. Nesta perspectiva, compreende-se que o território do Cariri é a própria condição de existência da RM, pois é nela que se encontram os recursos naturais que sustentam a sociedade.

Dias (2012) apud Coriolano (2006, p.156) acrescenta que, na concepção política, o território do Cariri cearense foi construído e reproduzido por múltiplas determinações do capital econômico, tanto público como privado, e essas dinâmicas são intrínsecas aos sistemas de objetos e de ações da região. Trata-se de um espaço delimitado e controlado, onde é exercido um determinado poder, mas não exclusivamente o poder político do Estado. Nele são mantidas relações de poder, campo de forças, articuladas em redes. As relações sociais encerram dinâmicas de valores políticos e econômicos fundamentais à explicação do processo de totalidade da área estudada.

Em consonância com Dias (2012), compreendemos que a RMC se configura como produto e condição da reprodução da sociedade que, sob o modo de produção capitalista, significa reprodução ampliada do capital e da força de trabalho. A reprodução simbólica da cultura do povo está inserida na territorialidade, considerando-se que não existe subjetividade separada da materialidade, ou seja, o território Cariri é formado por totalidade de relações humanas.

A RMC é uma área de grande potencial quanto ao desenvolvimento do turismo religioso, ecológico e cultural, da agricultura, pois detém recursos naturais, que favorece um crescimento sustentável podendo atrair interesses dos governos e da iniciativa privada, nos diversos ramos a cadeia produtiva. A indústria assume papel importante na economia, subordina e redefine uma série de outras atividades. Para Dias (2012), segundo estudo do Banco do Nordeste do Brasil (2001) e, de acordo com informações da Secretaria da Fazenda do Estado, existem, na região do Cariri, 890 estabelecimentos empresariais, o que corresponde a 7,8% do total estadual.

Ainda segundo Dias (2012), as ações visam, simultaneamente, atrair indústrias a materializar estratégias de incremento ao turismo bem como ao agronegócio. As estratégias se desenvolvem no contexto da denominada “guerra fiscal” entre Estados, o que Santos (2001, p.112) denomina de “guerra dos lugares”. Sabe-se que os Estados buscam compensar a escassez de recursos financeiros por meio de investimentos pela iniciativa privada por meio de planos de atividades industriais e programas de promoção e captação de investimentos.

O Geopark Araripe encontra-se na porção cearense da Bacia Sedimentar do Araripe, abrangendo seis municípios da região do Cariri: Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, com área aproximada de 3.520,52 km². Em cada cidade fica uma unidade do Geopark denominada Geotope, que corresponde a um estrato e tempo geológico definido pela origem, evolução e estrutura atual da Bacia Sedimentar do Araripe. No conjunto do Geopark estão os principais atrativos naturais da Chapada do Araripe.

Nas diversas literaturas pesquisadas, encontramos como definição para a Chapada do Araripe, a concepção de patrimônio natural transformada em Geopark. Neste sentido, Dias (2012) acrescenta que falar de patrimônio natural exige falar de identidades, na medida em que se definem simbolicamente valores que contribuem para uma identificação do patrimônio coletivo de uma região. Daí porque passa a ser patrimônio ambiental, quando se consideram não apenas os recursos naturais ou natureza não apropriada pelo trabalho, mas também os elementos submetidos aos processos de construção cultural, ou seja, o ambiente urbano, entendido enquanto materialização das relações sociais.

A APA da Chapada do Araripe foi criada por Decreto, em agosto de 1997, possui extensão de 1.063.000 ha e um perímetro de 2.658,55 Km. Localiza-se na Mesorregião do Complexo do Araripe, é um ecossistema natural, possui duas unidades de conservação federal, a Floresta Nacional do Araripe – FLONA Araripe, localizada no Município do Crato e a Área de Proteção do Araripe – APA Araripe, abrangendo 34 municípios nos Estados do Ceará, Pernambuco e Piauí. A área de proteção ambiental da Chapada do Araripe incorpora total ou parcialmente os municípios: Campos Sales, Salitre, Araripe, Potengi, Assaré, Farias Brito, Altaneira, Nova Olinda, Santana do Cariri, Crato, Barbalha, Missão Velha, Abaiara, Brejo Santo, Porteiras, Jardim, Jati e Pena Forte. Ocorre no Geopark Araripe a inter-relação do homem com o meio ambiente, fauna, flora, minerais, rios, e tudo o que natureza oferece na região (ZONEAMENTO GEOAMBIENTAL DO ESTADO DO CEARÁ, 2006).

O GEOPARK é um território bem definido suficiente para servir de apoio ao desenvolvimento sócio-cultural local. Abrange um número determinado de sítios geológicos com fisionomias diferenciadas de relevo, formando um mosaico de entidades geológicas de especial importância científica, raridade e beleza, que representa a região e a história geológica, com os eventos e processos locais. (ZONEAMENTO GEOAMBIENTAL DO ESTADO DO CEARÁ, 2006).

Constatamos por meio da pesquisa que em 2006 o Geopark foi incluído na Rede Mundial de GEOPARKS da UNESCO e passou a ser o primeiro Geopark do Hemisfério Sul. Está inserido na lista onde constam 57 parques de reconhecida importância para a proteção especial de riquezas geológicas e paleontológicas. A Chapada do Araripe tem um dos acervos paleontológicos mais importantes do mundo, é uma unidade de conservação, área de proteção ambiental, território com limites definidos e

de valor científico. Este patrimônio apresenta raridades e riqueza de biodiversidade que remontam a história do planeta. (ZONEAMENTO GEOAMBIENTAL DO ESTADO DO CEARÁ, 2006).

O Geopark Araripe é formado por rede de 9 parques de proteção e preservação todos com registros geológicos, paleontológicos e paisagens naturais. Os GEOTOPES apresentam situações documentais consideradas imprescindíveis à compreensão da origem, evolução e atual estrutura da terra e da vida. São espaços de pesquisas paleontológicas, arqueológicas e de história natural. (ZONEAMENTO GEOAMBIENTAL DO ESTADO DO CEARÁ, 2006).

Porém, a paisagem do Geopark Araripe causa preocupação no que concerne à conservação. Percebemos que, embora exista parceria entre a Universidade Regional do Cariri, o Geopark Araripe e o Hotel das Fontes de Barbalha para um trabalho conjunto de proteção do Geopark, quase nada tem sido feito para a realização dessa proposta. Segundo pesquisa, em 2011 foi assinado um convênio de cooperação entre as três instituições, com o objetivo de promover e divulgar ações para implantação e conservação do meio ambiente do geoturismo e da geoeducação nos municípios sede dos geosítios integrantes do Geopark Araripe. A finalidade é a exploração consciente dos recursos naturais e peças arqueológicas, com ajuda dos centros de estudos e pesquisas que convergem para destaque nacional e internacional. Desenvolver atividades que levem ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico necessita de veículo aglutinador com planejamento articulado de políticas públicas, conclui Dias (2012) em sua defesa de dissertação sobre o turismo religioso e as manifestações culturais na região do Cariri.

6 CONCLUSÃO

O processo de crescimento econômico e demográfico vivenciado na Região Metropolitana do Cariri caracterizou-se como o principal lócus dessa pesquisa. No entanto, pode-se afirmar até o momento que, apesar de haver sido instituída uma região metropolitana para alavancar o desenvolvimento da região, nota-se que muito pouco foi realizado para efetivação, sobretudo no que concerne ao planejamento estratégico e execução de funções públicas de interesse comum.

A decisão de criar uma região metropolitana no interior do Ceará constitui-se como uma medida importante de reconhecimento da importância dessa região no âmbito nordestino e, mais especificamente, cearense, tornando-a mais propensa no que se refere à consolidação de uma nova perspectiva de processo de metropolização, incluindo o paradigma da sustentabilidade (NASCIMENTO, 2013 p 111).

Pode-se tomar a Região Metropolitana de Fortaleza como exemplo norteador a para Região Metropolitana do Cariri. Observam-se, nesta região, inúmeros avanços econômicos a partir do processo de modernização e metropolização. Contudo, vale observar que a renda criada pelo “boom” econômico não foi distribuída de maneira igualitária, tampouco esse desenvolvimento foi pautado na perspectiva da sustentabilidade ambiental.

Porém, um dos principais desafios da recém-criada Região Metropolitana do Cariri é promover um desenvolvimento regional embasado e mantido no âmbito da sustentabilidade. Com a criação, implementação e efetivação da Região Metropolitana do Cariri, faz-se necessária a efetivação de uma política que alie o desenvolvimento econômico com equilíbrio ambiental.

Na presente pesquisa, pode-se concluir que a Região Metropolitana do Cariri - apesar de o processo de criação recente, datado de 2009 - ainda se encontra longe do real processo de efetivação. Passados mais de quatro anos do ato de criação, pouco se avançou no que se refere ao planejamento, organização e execução públicas de interesse comum. Se continuar assim, a RMC estará na contramão das políticas de melhorias urbanas, tendo em vista que, apesar de ter sido criada recentemente e de ter à disposição modelos de sucesso e de fracasso no âmbito metropolitano pelo Brasil afora, ainda não possui mecanismos claros e eficientes de planejamento.

Para se ter uma ideia, na RMC, ainda não foram oportunizados alguns mecanismos e elementos importantes de extrema relevância para nortear e reger o processo de desenvolvimento da região. A esse respeito, tem-se o exemplo do plano metropolitano de desenvolvimento estratégico que, até a presente data, ainda não foi concretizado.

Apenas a existência da figura legal das regiões metropolitanas não garante o desenvolvimento integrado dessas áreas urbanas. O que se observa na prática é que ainda faltam órgãos que garantam o planejamento coletivo de ações e políticas públicas e dispositivos legais para determinar as atribuições integradas e a obrigatoriedade de metas a médio e longo prazo.

Percebe-se ainda que não houve mudanças significativas em relação à execução de políticas públicas e projetos públicos na área territorial dos municípios da RMC. Mesmo aqui não deixando de reconhecer o grande esforço que vem sendo desempenhado pela Secretaria das Cidades do Estado do Ceará por meio do projeto específico denominado Cidades do Ceará – Cariri Central, que atua sobre diversas temáticas nos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri.

Portanto, apesar da relevância do projeto em questão, percebe-se que o mesmo encontra-se aquém das necessidades dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Cariri. Aja vista, que muitas das ações executadas por meio do Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central, são pontuais e, geralmente, envolvem apenas um município. Essas ações quase sempre não atingem o cerne do problema, que muitas vezes extrapolam os limites municipais e, por não receberem a devida importância, são relegados a segundo plano.

As questões políticos-institucionais também não se encontram devidamente delimitadas, pois não existem órgãos deliberativos ou consultivos que exerçam atuação direta sobre a Região Metropolitana do Cariri. O que existe é o Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri (CONDIRC), que é o órgão que mais se aproxima do trato das questões metropolitanas. No entanto, a atuação do CONDIRC se dá a nível regional. Faz-se urgente, portanto, a criação da Secretaria Executiva de Atuação Metropolitana, que, embora tenha sido prometida, até o momento não se concretizou.

Apesar da relevância da política de estado para o RMC, muitas lacunas são percebidas no que se refere à organização, planejamento e execução de projetos metropolitanos no âmbito da RMC. Tais lacunas se percebem devido a ausência de

um planejamento estratégico que contemple os anseios dessa região. Vale ressaltar que se esperava, com o ato de criação da RMC, mesmo que de maneira simplista, uma maior clareza acerca das formas, mecanismos e instrumentos de gestão desse aparato político-institucional-regional que é uma região metropolitana, o que se percebe que não ocorreu.

Ainda sobre as regiões metropolitanas, faz-se salutar e necessária a união do planejamento participativo em prol do desenvolvimento regional sustentável, visando o bem comum. A partir da união das políticas públicas associadas à participação da sociedade, pode-se ter como resultado a transformação do meio social, ambiental e econômico.

Com o objetivo de se alcançar uma maior resolutividade dos problemas de ordem metropolitana e promover um desenvolvimento sustentável, faz-se necessária a existência de um arcabouço político-institucional de planejamento estratégico para nortear o processo de crescimento e desenvolvimento da região. Do contrário, poderá leva a RMC, a exemplo de várias regiões do Brasil, entre essas a Região Metropolitana de Fortaleza, que mesmo dispo de certos elementos de planejamento, organização e gestão, pouco tem feito para solucionar os grandes problemas que assolam seus habitantes e, mais especificamente, os mais pobres.

Portanto, para pensar a atuação do Estado através da Política de Desenvolvimento Regional no Cariri é necessário conceituá-la sem se entregar à lógica economicista. A centralidade dos aspectos econômicos não pode ser abandonada, mas do ponto de vista da promoção da cidadania, só é aceitável numa visão de desenvolvimento que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central, convergindo para a possibilidade de potencialização das capacidades de todos os indivíduos (DOWBOR, 1995).

Compreendo, dessa forma, que alguns fatores são relevantes para o desenvolvimento local/territorial sustentável, tais como: socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia. Ou seja, não é aceitável um desenvolvimento que não esteja baseado na consolidação e extensão de direitos iguais para todos os grupos da sociedade.

Compreendo ainda que o Desenvolvimento da Região do Cariri só alcançará seu mais amplo sentido se dinamizar as vantagens comparativas e competitivas locais e buscar favorecer o crescimento econômico e, simultaneamente, elevar o

capital humano, o capital social, a melhoria das condições de governo e o uso sustentável do capital natural. Que leve em conta a necessidade de articulação entre todos os atores que interagem no âmbito local/territorial, bem como entre os fatores que interferem no desenvolvimento econômico, social, cultural, político, físico territorial e científico tecnológico e que busque a satisfação das necessidades atuais, sem comprometer a capacidade de satisfação das necessidades das gerações futuras.

Dessa forma, compreendo que o modelo de desenvolvimento sugerido deve considerar os conceitos acima referenciados, incorporando características e competências humanas fomentadoras de processos de participação e mobilização social dos indivíduos como pessoa e como grupos organizados na sociedade civil para se tornarem protagonistas do desenvolvimento da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994 (Cap. IV: O processo de avaliação: aspectos chaves do ponto de vista metodológico).

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigdur. Em direção às melhores práticas de avaliação, **Revista do Serviço Público**, Ano 51, Numero 4, Out / Dez 2000.

ALFARO MORENO, Rosa Maria. Citizens and media culture: hidden behind democratic formality. **Global Media and Communication**, London: Sage Publications, v. 2, p. 299-313, 2006.

ANDRADE, E. **A sustentabilidade apoiada pelas políticas urbanas federais e estaduais**: o caso de Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Poços de Caldas e Uberlândia – MG. Universidade de São Paulo – USP. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2006

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro; Revan: Fase, 2000.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **O setor turismo**: estudos setoriais. Nº 10, Fortaleza, 1997.

BAUER, M.; GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: território cidadania do Cariri – MDA/SDT/AGROPOLOS. Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2010. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_qua_territorio131.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2011.

BURSZTYN, M. **O Poder dos Donos**: Planejamento e clientelismo no Nordeste. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

CARTAXO, J. Região Metropolitana do Cariri. 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.ce.gov.br>> Acesso em: 05. Jun. 2012.

CASTRO, H. R.; **A Região Metropolitana na Federação Brasileira**: Estudo do Caso De Londrina, Paraná. Dissertação – Curso de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. Campinas: UNICAMP, 2007 (Tese de Doutorado em Educação) (Capítulo 2).

CEARÁ. Lei Complementar Nº78. **Diário Oficial do Estado do Ceará**. Promulgada em 26 de junho de 2009. Série 3. Ano I. Nº 121.

CEPAL. Proposal – **Programa Conjunto sobre Políticas Sociais para América Latina, Manual Formulação e Avaliação de Projetos Sociais**. CEPAL / OEA / CENDEC, 1997.

CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor Participativo**: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA, 2004.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CONCEIÇÃO, R. J.; NUÑEZ, B. E. C. Planejamento Participativo e Desenvolvimento Regional Sustentável: Uma Análise do Método Aplicado na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). In: **Seminário Nacional “Paisagem e Participação”**: práticas no espaço livre público. 2007.

CORDEIRO, E.C.; DINIZ, J. S. Região Metropolitana da Grande São Luís: Além Da Retórica Municipalista, O Que Serve Como Entrave Para Sua “Efetivação”? In: **III Jornada Internacional De Políticas Públicas**. São Luís – MA: 28 a 30 de agosto 2007.

CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. **Do Local ao Global**: o Turismo Litorâneo Cearense. Campinas: Papyrus, 1998. 160p.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004.

DIAS, Audisio Santos. **Região Caririense**: Turismo Religioso e Manifestações Culturais Na Festa Do Pau Sagrado De Santo Antônio de Barbalha. Fortaleza – Ceará 2012

DOWBOR, Ladislau. Governo e sociedade: requisitos para um projeto desenvolvimento local. **Boletim DICAS – Ideias para a ação municipal**, nº 53, São Paulo, Instituto Pólis, 1995. Acesso em 10 jun. 2011.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mais não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, N. 122, Curitiba, p.19-38, jun/jul. 2012

FRANCO, M. A. R. **Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável**. São Paulo: Annablume, 2000.

FREDDO, A. C. Integração do planejamento estratégico e planos municipais. In: e-Gesta – **Revista Eletrônica de Gestão e Negócios**, v.1, n.3, out/dez, Santos, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GEOPARK ARARIPE. 2007. Disponível em: <<http://www.geoparkararipe.org/sis.interna.asp?pasta=10&pagina=94>>.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 12.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 352p.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. Aval – **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 17-28.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides. Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. Aval – **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

HOLANDA, Nílson. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos**. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

I SEMINÁRIO Nordeste da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: Múltiplas Perspectivas de Avaliação em Debate. O Seminário realizou-se dos dias 22 a 24 de abril de 2013, na sede do Banco do Nordeste do Brasil – BNB – em Fortaleza, Ceará.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico**. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 de junho de 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estrutura Produtiva **Avançada e Regionalmente Integrada: Diagnóstico e Políticas de Redução das Desigualdades Regionais**. Brasília: Ipea, 2010.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MORAIS, R. T. R. Planejamento estratégico: um bem ou mal necessário? Rio

MORAIS, R. T. R.; ETGES, V. E. In: Planejamento Estratégico Municipal para a Sustentabilidade da Região do Corede Paranhana - Encosta da Serra. **Revista RACE**, Unoesc, v. 8, n. 1, p. 135-154, jan./jun. 2009.

NASCIMENTO, Diego Coelho do, Gledson Alves Rocha, Celme Torres Ferreira da Costa, Suely Salgueiro Chacon. **Revista NAU Social** - v.3, n.5, p. 107-119 Nov 2012/Abr 2013.

NASCIMENTO, Diego Coelho do; ROCHA, Gledson Alves; COSTA, Celme Torres Ferreira da; CHACON, Suely Salgueiro. Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional Sustentável: Análise da Necessidade de Mecanismos de Gestão Na Região Metropolitana do Cariri – Ceará. **Revista NAU Social** - v.3, n.5, p. 107-119 Nov 2012/Abr 2013.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento Local como fazer?** Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/2F94F92505EAB12D83257543006BAC6F/\\$File/NT0003DBA6.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/2F94F92505EAB12D83257543006BAC6F/$File/NT0003DBA6.pdf)>. Acesso em: 11 de dezembro de 2013.

PERROUX, François. O conceito de polo de desenvolvimento. In: Schwartzman, J. (Org.) **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p. 145-156.

PROJETO CIDADES DO CEARÁ. **Plano de Gestão Socioambiental do Cariri Central**. Fortaleza: Abril/2008. Disponível em < www.cidades.ce.gov.br >. Acesso em: 22 de junho de 2011.

QUEROZ, Ivan da Silva. MetrÓpole fora do eixo: A Emergência da Região Metropolitana do Cariri Cearense no Âmbito Estadual. In: **XIII SIMPÓCIO NACIONAL E GEOGRAFIA URBANA**, UERJ. Rio de Janeiro, 18 a 22 de novembro de 2013.

REGIÃO Metropolitana tem eficácia questionada. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 28 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.diariodonordeste.com.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

RIBEIRO, L. A. M. Questões Regionais e do Brasil. In: RUA, João *et al* (Orgs.). **Para ensinar geografia**. Rio de Janeiro: ACCESS, 1993.

RICHARDSON, Robert Jarry *et al*. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 334 p.

RICO, E.M. (Oga.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 4. ed. São Paulo; Cortez, 2006

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, UFPB, número 16, março de 2011, p. 55 – 73.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.) **Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar**. Maceió/AL, EDFAL, 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.

SANTIAGO, Eduardo Girão. **Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – DLIS: uma Breve Contextualização Teórica**, Fortaleza, Ceará, 2007.

_____. **A interiorização da Universidade Federal do Ceará na região do Cariri e o desenvolvimento local** – estado da arte, perspectivas, expectativas e os primeiros resultados. Fortaleza, Ceará, 2013.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. Rio de Janeiro: 1978.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luis: GAEPP, 2008.

SILVEIRA, Caio Márcio. **Iniciativas de promoção de desenvolvimento local no município do Rio de Janeiro - características e dilemas**. Disponível em <[http://www.iets.org.br/biblioteca/Iniciativas de promocao de desenvolvimento local no município do RJ.PDF](http://www.iets.org.br/biblioteca/Iniciativas_de_promocao_de_desenvolvimento_local_no_municipio_do_RJ.PDF)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SODRÉ, N. W. **A farsa do neoliberalismo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1999 (Temas e reflexões; 2).

SOUZA, Elizabeth Rodrigues de. A Região Metropolitana do Cariri: Geração de Emprego e Responsabilidade Social das Empresas. **Revista Direito e Dialogicidade**, Ano III, v.III, dez.2012. Universidade Regional do CARIRI – URCA.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.) **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SULBRANDT, J. A avaliação de programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, B. (Org.). **Pobreza: uma questão inadiável: novas propostas a nível mundial**. Brasília, DF: ENAP, 1994.

SULBRANDT, José. A avaliação de programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). **Pobreza: uma questão inadiável: novas propostas a nível mundial**. Brasília: ENAP, 1994.

TELES, Glauciana Alves. **Dinâmicas Metropolitanas Contemporâneas**: Caucaia na Região Metropolitana de Fortaleza. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2005.

THEODORO, S. H. (Org.). **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VEIGA, J. E. **Territórios para um desenvolvimento sustentável**. In: Territórios, Ciência & Cultura, n. 58, jan./mar. São Paulo: 2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. V. 30, n. 3, mar./abr.1996. World Commission on Environment and Development – WCED Our Common Future. Brundtland Report, Berna: WCED, 1987.

SALVANDOR, Andressa. Artigo - Os donos do poder segundo Raymundo Faoro - Artigos - Instituto www.maoslimpasbrasil.com.br/.../os-donos-do-poder-segundo-raymundo. Acesso em: 06 mar. 2013;

_____. **Manual Operativo da Secretaria das Cidades**. Ceará: Governo do Estado do Ceará, 2012;

_____. Vantagens Absolutas e Comparativas - Fortium. Disponível em: fortium.edu.br/...germano/files/.../Vantagens-Absolutas-e-Comparativas>. Acesso em 11 out. 2013;

_____. **Documento Referencial do Polo Referencial de Desenvolvimento Integrado Cariri Cearense**. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/rede_irrigacao/Docs/Documento%20Referencial%20do%20Polo%20de%20Desenvolvimento%20Integrado%20Cariri%20Cearense.PDF>. Acesso em: 11 jun. 2011.

_____. Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local (doc). Mar 2009. P. 5. Disponível em: <http://dowbor.org/artigos.asp>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

_____. Região Metropolitana do Cariri. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_do_Cariri>. Acesso em: 11 jun. 2011.

_____. DLIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável Dez Consensos - Augusto de Franco - Coordenador do Instituto de Política, membro do colegiado de articulação do Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e do Conselho da Comunidade Solidária, Proposta No 78 Setembro/Novembro de 1998;

MANUAL OPERATIVO da Secretaria das Cidades. Ceará: Governo do Estado do Ceará, 2012.