

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC - CAEN
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

**“A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEJAMENTO PÚBLICO –
EXPERIÊNCIA DO PRORENDU URBANO NO CONJUNTO
PALMEIRA”**

JIÇARA BEZERRA BRASIL HONÓRIO

FORTALEZA

2001

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEJAMENTO PÚBLICO –
EXPERIÊNCIA DO PRORENDIA URBANO NO CONJUNTO
PALMEIRA**

JIÇARA BEZERRA BRASIL HONÓRIO

Orientador: Prof. EDUARDO FONTENELE

**Monografia apresentada ao Curso
de Especialização em Planejamento
e Desenvolvimento Econômico da
Universidade Federal do Ceará,
como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista.**

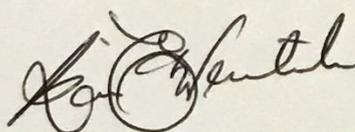
FORTALEZA

2001

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEJAMENTO PÚBLICO –
EXPERIÊNCIA DO PROREDA URBANO NO CONJUNTO
PALMEIRA**

JIÇARA BEZERRA BRASIL HONÓRIO

Aprovada em ____/____/____



Orientador: Prof. EDUARDO FONTENELE

FORTALEZA

2001

O Desajuste da Vida

O Excesso de Luz cega a Visão

O Excesso de Sabedoria encobre o Grito

Condimentos em demasia alteram o Gusto

O Impeto das Paixões perturba a Coração

A ambição do impossível destrói a Fé

Por isso... O Sábio em sua Alma

Determina a Medida para cada Coisa...

Todas as coisas visíveis lhe são apenas

Sinais que apontam para o Invisível

DEDICATÓRIA

Dedico este singelo trabalho a meus pais Lúcio e Francisquinha, ao Agamenon e a meus filhos Lucas e Sarah, sustentáculo e base de minha vida; com eles me recomponho e me fortaleço a cada dia que sou presenteada pelo mistério de ser e estar viva.

O Equilíbrio da Vida

O Excesso de Luz cega a Vista

O Excesso de Som ensurdece o Ouvido

Condimentos em demasia alteram o Gosto

O Ímpeto das Paixões perturba o Coração

A cobiça do Impossível destrói a Ética

Por isso... O Sábio em sua Alma

Determina a Medida para cada Coisa...

Todas as coisas visíveis lhe são apenas

Setas que apontam para o Invisível

AGRADECIMENTOS

À DEUS, que me deu vida e inteligência, e que me dá força para continuar a caminhada em busca de meus objetivos.

Ao estímulo e dedicação de todos os professores que com carinho passaram um pouco de seus saberes transformados para nós em profundo conhecimento.

Ao Professor Eduardo Fontenele, meu orientador, que carinhosamente exerceu mais essa missão.

À colega e amiga Lúcia Gurjão que desprendidamente forneceu o material para pesquisa.

Aos colegas do curso que juntos não tememos os desafios e superamos todos os obstáculos, tornando sempre agradáveis os momentos de convivência.

Meu carinho e afeto pela presença, simples e discreta da Secretária Carmem, sempre pronta a auxiliar e nos informar dos passos acadêmicos e deveres... enquanto alunos.

LISTA DE APRESENTAÇÃO

Esse trabalho tem como finalidade cumprir uma exigência acadêmica junto ao Curso de Especialização em Planejamento e Desenvolvimento Econômico promovido pelo CAEN da Universidade Federal do Ceará - UFC, para a obtenção do título de Especialista.

“A Participação Cidadã no Planejamento Público – Experiência do PRORENDA-Urbano no Conjunto Palmeira” consiste em um estudo sobre o sistema de gestão participativa, dentro da concepção de planejamento estratégico apresentando algumas reflexões sobre o processo de planejamento, discutindo as diferenças e as semelhanças entre os métodos tradicionais e o estratégico de planejar, apresentando os aspectos positivos e negativos do planejamento participativo em comunidade da área urbana, no Ceará contemplada pelo Programa PRORENDA – Urbano, ação planejada de cooperação técnica entre o Brasil e a Alemanha, para combate à pobreza e o incentivo à autogestão, tendo como estudo de caso, uma experiência vivida no bairro Conjunto Palmeira, em Fortaleza.

O presente estudo objetiva mostrar a importância do planejamento, como forma de buscar mais espaços de ação para as instituições, os cidadãos e as organizações governamentais e comunitárias com sua proposta participativa, para a deflagração de um processo de desenvolvimento comunitário, na busca da melhoria das condições de vida e da afirmação dos indivíduos como cidadãos. Utilizando instrumentos inovadores de participação e comunicação, onde as decisões são tomadas de forma colegiada para realização de forma integrada e gradativa, na proporção da participação das lideranças, dos representantes comunitários e dos agentes institucionais.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURA

ABC	- Agência Brasileira de Cooperação
AGB	- Associação dos Geógrafos do Brasil
ASMOCONP	- Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras
BMZ	- Ministério Federal Alemão de Cooperação Econômica
CAGECE	- Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará
CEBs	- Comunidades Eclesiais de Base
CI	- Conselho de Integração
CLD	- Conselho de Desenvolvimento Local
CMDS	- Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável
COELCE	- Companhia Energética do Ceará
CPS	- Conselhos de Participação da Sociedade
CRDS	- Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável
DRUP	- Diagnóstico Rápido Urbano Participativo
FASE	- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FSSF	- Fundação do Serviço Social de Fortaleza
FUNSESCE	- Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará
GTZ	- Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IPLANCE	- Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará
INAM	- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

PALMAS\$	- Banco Popular do Conjunto Palmeira
PDCI	- Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado
PMF	- Prefeitura Municipal de Fortaleza
PROAFA	- Programa de Assistência às Áreas Faveladas de Fortaleza
PRORENDA	- Programa de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Alemanha para o Combate à Pobreza Incentivando a Auto-Gestão
PROSANEAR	- Programa de Infra-Estrutura Básica de Saneamento de Fortaleza
SEPLAN	- Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará
SDU	- Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
UAGOCONP	- União das Associações e Grupos Organizados do Conjunto Palmeira
UEL	- Unidade de Execução Local
ZOPP	- Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos

II. INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

O presente trabalho tem por objeto apresentar o planejamento estratégico e participativo como um processo alternativo de planejar, em oposição ao planejamento tradicional. A metodologia utilizada para a realização deste trabalho, consistiu em 75 entrevistas com profissionais da área de planejamento urbano e participativo em municípios do Ceará.

APRESENTAÇÃO.....	i
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	ii
SUMÁRIO.....	iv
01. INTRODUÇÃO.....	1
02. PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO	3
03. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	9
04. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DO PRORENDA – URBANO CEARÁ.....	19
4.1. Participantes.....	20
4.2. Parceiros.....	21
4.3. Aporte Técnico, Financeiro e Gerenciamento.....	21
4.4. Filosofia do Trabalho.....	22
4.5. Interiorização do PRORENDA – Urbano.....	22
4.6. Trabalhando a Comunidade	24
4.7. Gestão Participativa	27
05. PRORENDA-URBANO NO CONJUNTO PALMEIRA.....	29
5.1. O Conjunto Palmeira no espaço e na História da Cidade	29
5.2. Experiência Local de Planejamento Participativo	33
06. CONCLUSÃO	39
07. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

01. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objeto apresentar o planejamento estratégico e participativo como um processo alternativo de planejar, em oposição ao planejamento tradicional. A importância deste tema está na evidência que este assunto tomou, nos últimos 15 anos, no Ceará.

A ação planejada será analisada, aqui, do ponto de vista da intervenção estatal, da administração estadual, no período do Governo das Mudanças.

A idéia de planejamento governamental estratégico está explicitada nos documentos oficiais, onde se esclarece a necessidade de envolver a sociedade civil nos programas de governo. A Mensagem à Assembléia Legislativa – 2001 reforça a concepção de redirecionar a ação da máquina administrativa, fundamentada nas estratégias de desburocratização, descentralização e participação.

Este trabalho propõe-se a discutir a adoção do planejamento participativo, no Ceará, tomando como base um estudo concreto de um programa de característica participativa, o PRORENDA.

Esta monografia, então, foi estruturada em quatro partes, que procuraram mostrar os impactos positivos e negativos do planejamento participativo como um exercício de cidadania e de promoção do desenvolvimento, particularmente na zona urbana.

O primeiro capítulo aborda os conceitos e as características do planejamento tradicional e do estratégico e, o segundo capítulo, a importância da participação do cidadão no planejamento público. O terceiro capítulo destaca o desenvolvimento do Projeto PRORENDA-Urbano no Ceará (Programa de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Alemanha, seus objetivos, os métodos aplicados de autogestão e a participação comunitária em bairros desfavorecidos. O quarto capítulo apresenta um estudo de caso, o PRORENDA no bairro Conjunto Palmeira, enfatizando a organização e o planejamento participativo naquela comunidade verificando em que medida o planejamento participativo, preconizado no PRORENDA, favorece o exercício da cidadania, através de uma gestão participativa. Foram

realizadas, no desenvolvimento desse trabalho, revisões bibliográficas de teorias de planejamento; estudos de documentos e de cartilhas do "Programa PRORENDA no Ceará", sendo estas publicações um referencial importante de estudo, já que nelas estavam presentes diversos dados necessários à análise, incluindo entrevistas a líderes e moradores do Bairro Palmeira, beneficiados pelo PRORENDA-Urbano naquele local, visando perceber as concepções das pessoas sobre a relação entre comunidade e ação governamental.

De acordo com a teoria de planejamento urbano, uma área especializada de planejamento e controle da comunidade urbana. É a soma de uma série de técnicas em termos de métodos, técnicas de planejamento, que compreendem os procedimentos e usos dos planos, que o administrador usa para a administração de suas atividades e para a coordenação e planejamento com o ambiente físico de organização. (Gomes, 1994, p. 12)

O planejamento é o conjunto das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle) que visa a obtenção do bem para os demais funcionários. O planejamento define o que se pretende fazer, o que deve ser feito, quando, como e em qual sequência, para obter a organização, a execução e a realização das ações. O objetivo do planejamento é obter o melhor desempenho possível, através do controle das atividades, para obter a melhor e mais rápida execução, com o menor custo possível. O controle define os padrões para medir o desempenho, com o planejamento, visando a obtenção de resultados, quanto ao planejamento das atividades.

Assim como as funções são exercidas entre si, assim, estas partes interdependentes e integradas de um todo, através de ações administrativas, tornam o planejamento possível na realidade, como na prática. De fato, um conjunto de planos e procedimentos administrativos e métodos de trabalho e de produção, visando a obtenção de resultados.

Assim, para que o processo de planejamento seja eficaz, quando os homens compreendem e aceitam as atividades administrativas, planejadas e feitas, que determinam, logo, um plano, para cada empresa e comunidade urbana e rural, visando a obtenção e manter a ordem de organização. Para isso, é preciso planejar e realizar, com o planejamento, a partir do conhecimento, através de estudos e pesquisas, para obter a melhor produção em cada um dos setores e de cada uma das atividades.

02. PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO

Não existe uma maneira universalmente correta de planejamento, nem conceitos únicos ou esquemas ou receitas próprias de elaboração de um plano. Todavia, é fundamental o estabelecimento de uma uniformidade conceitual e uma configuração básica para a implementação de um processo de planejamento.

Os conceitos e técnicas de planejamento abrangem uma área especializada de funcionamento e habilidades gerenciais específicas. É a partir de uma base sólida em termos do contexto teórico do planejamento e da compreensão dos propósitos e usos dos planos que o administrador será capaz de concebê-los de forma a que se coadunem eficazmente com o ambiente decisório da organização (Graham. 1994,p.42).

O planejamento é a primeira das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle), pois serve exatamente de base para as demais funções. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência, gera ações. A organização equaciona a realização das ações. O comando ou direção lidera, motiva, cobra, questiona, acompanha, estabelece o ritmo. O controle define os padrões para medir o desempenho, checka o funcionamento, corrige os desvios ou discrepâncias, garante que o planejamento será realizado.

Assim como as funções não existem como fim em si mesmas, mas como partes interdependentes e integrantes de um todo chamado processo administrativo, também o planejamento precisa ser entendido como um processo. Ou seja, um conjunto de passos e procedimentos combinados e executados em seqüência a fim de produzir um resultado.

Pode-se dizer que o processo de planejamento teve início quando os homens começaram a formar as sociedades agrárias. Passaram a habitar um determinado lugar com clãs e tribos, sendo forçados a armazenar comida e água, quando então começaram a manter registro do que acontecia. Esse processo passou a evoluir mais significativamente a partir da Revolução Industrial, quando já não era mais possível haver produção em massa sem planejamento e sem meios eficazes de transporte e de comunicação.

Maximiano (1995, p.197) define o processo de planejamento de diferentes maneiras:

- É o processo de definir objetivos ou resultados a serem alcançados, bem como os meios para atingi-los;
- É o processo de interferir na realidade, com o propósito de passar de uma situação conhecida para outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo;
- É tomar no processo decisões que afetam o futuro, visando a reduzir sua incerteza.

O resultado do processo de planejamento são os planos. Os planos são geralmente formalizados e representam uma posição estática e momentânea do planejamento e têm a finalidade de descrever ou predeterminar um curso de ação para um período específico (Chiavenato, 1993, p.256). Os planos consolidam o produto do planejamento e orientam a utilização dos recursos organizacionais e formam a base para o controle e a direção da organização.

Todavia, os planos só cumprem sua finalidade quando implementados. Caracteristicamente, os planos são estáticos e concebidos dentro de limitações inerentes ao próprio ser humano, mas são colocados em prática num ambiente complexo, dinâmico e em constante transformação. Isso faz com que retornem continuamente ao processo de planejamento para serem avaliados, revisados, adaptados, corrigidos e aprimorados ao longo do tempo.

Assim, a qualidade dos planos depende da consistência, das características e da forma como o processo de planejamento é praticado. A busca de informações, a definição precisa dos objetivos, a previsão de alternativas, a predominância da ação (Maximiano, 1995, p.208-209) e o dinamismo são requisitos básicos ao processo de planejamento.

O plano é como um mapa de estrada: dá ao motorista uma idéia geral da localização e da direção a ser seguida, mas esse precisa estar permanentemente alerta para corrigir o rumo e atento para enfrentar o imprevisto.

O planejamento, visto como instrumento gerencial, auxilia os administradores no processo decisório desde as decisões mais simples, relativas ao dia-a-dia, às mais complexas que dizem respeito ao futuro da organização. Como decidir significa escolher entre

alternativas julgadas possíveis, pode-se dizer que o sucesso das decisões depende da escolha da melhor alternativa.

Um bom processo de planejamento começa com uma vontade política de querer mudar. A partir daí, é essencial uma boa reflexão sobre a instituição e o planejamento do próprio processo de planejamento. Uma grande caminhada não começa com o primeiro passo, mas sim com o planejamento do primeiro passo.

O conhecimento e a compreensão das características da instituição, a promoção de palestras e seminários para despertar a curiosidade, o interesse pelo assunto e uniformizar conceitos, bem como a realização de discussões com os futuros participantes sobre o conteúdo do planejamento, os procedimentos a serem adotados, as atribuições e responsabilidade de cada área, o calendário e os instrumentos a serem utilizados são fundamentais para a escolha de um modelo adequado de planejamento e da forma de condução do processo.

De fundamental importância, também, é considerar o componente humano presente nas organizações, pois o planejamento é desenvolvido por pessoas e as organizações são formadas por pessoas, as quais têm seus objetivos, suas intenções, suas soluções, suas formas de ver o futuro. Consequentemente, o planejamento não se faz num “mar de rosas”, mas num meio resistente, com objetivos e visões conflitantes, onde cada indivíduo, com diferentes recursos de poder, procura conduzir o processo a seu modo.

Iniciar um processo de planejamento sem um estudo e uma reflexão prévia pode ser comparado ao soldado que sai em disparada de dentro do quartel atirando para todo o lado. A probabilidade de ser atingido, de cair numa armadilha ou de pisar numa mina é muito grande. Depois só resta “juntar os cacos”.

Daí a importância de uma boa coordenação e condução do processo desde a sua concepção, explicitação e formalização, de forma a criar um clima propício e favorável ao desenvolvimento de planos integrados, coerentes com a realidade, exequível, viáveis e desejáveis.

O início do processo, a forma de condução e os referenciais teóricos são fatores determinantes do nível de envolvimento e de participação no decorrer do desenvolvimento, bem como do posterior compromisso com a implementação dos planos resultantes. A falta de participação na elaboração dos planos é garantia de fracasso na implementação.

Planejamento Participativo é compreendido como uma maneira de se antecipar, mental e coletivamente, futuras ações para executá-las com maior eficiência e probabilidade de êxito.

Sua característica maior é a tomada conjunta de decisões, onde os diversos atores são partes integrantes do projeto.

Relacionar planejamento e exercício da cidadania significa entender a intervenção racional e estatal na realidade, como um processo de dimensões descentralizada, democrática e participativa.

O ato de planejar descentralizando as decisões, implica em desconcentrar poder, permitindo um exercício conjugado da gestão pública, apoiando e fortalecendo os recursos humanos nos municípios ou nas comunidades. Políticas de estratégia descentralizada impõem certa autonomia e criatividade dos participantes favorecendo um espaço de atuação cidadã maior e mais abrangente.

A democratização da gestão nas políticas públicas, além de exigir uma descentralização, requer outros procedimentos como uma maior flexibilidade, evitando burocratização dos processos administrativos. A burocracia exagerada funciona, na maioria dos casos, como obstáculo para um maior envolvimento dos interessados, como também, dificulta o desempenho e a velocidade dos programas governamentais.

Além da descentralização e da desburocratização, a participação popular no planejamento governamental é o elemento que completa o tripé necessário para erguer uma ação planejada favorável ao exercício da cidadania.

A questão da participação, neste estudo, será aprofundada dentro da perspectiva do planejamento estratégico, concepção e método, instrumento de sua objetivação.

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

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

Uma nova proposta de planejamento, que é o Planejamento Estratégico Situacional é apresentada por MATUS (1989), partindo da premissa de que o fracasso da aplicação das experiências de planejamento, notadamente na América Latina, deve ser procurado no tipo de planejamento que foi adotado, ou seja, no tradicional.

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

- a) "O sujeito" que planeja esta inserido no "objeto planejado". Por sua vez, o objeto planejado compreende outros sujeitos que também planejam. Como consequência, um ator que planeja não tem assegurada, de antemão, sua capacidade de controlar a realidade planejada, porque isso depende da vontade do outro. Existem diferentes graus de governabilidade do sistema para os distintos atores sociais (p.54).
- b) "Como são vários os atores que coexistem na realidade com capacidades de planejamento diferenciadas, haverá várias explicações da realidade e não um

diagnóstico único e uma verdade objetiva, só sendo possível uma explicação situacional onde cada sujeito explica a realidade a partir situação histórica. O tempo é relativo à situação de cada ator e existem múltiplas racionalidades e critérios de eficácia”(p.54).

- c) “Para compreender a realidade e adquirir capacidade de previsão de sua evolução, já não é suficiente, nem possível, reduzir toda a ação humana a “comportamento”: necessita-se do “cálculo interativo” ou do “julgamento estratégico”, que é próprio dos atores sociais”(p.55).
- d) “Se o ator que planeja compartilha a realidade com outros atores que também planejam, então o planejamento deve abranger o problema de vencer ou contornar a resistência dos outros ao seu plano. Ele não pode ser confundido com definição normativa do *deve ser*, mas deve englobar o *pode ser e a vontade de fazer*. Por isso, o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar a sua atenção na conjuntura. O contexto do plano é uma passagem contínua entre conflitos, negociação e consenso. As forças sociais e os atores sociais são o centro do plano em vez dos agentes econômicos”(p.55).
- e) “O planejamento normativo é só um momento do estratégico e do operacional e, como consequência, tudo está impregnado de forte incerteza; então se é obrigado a tratar com problemas quase-estruturados. Os problemas políticos já não podem ser considerados como um marco ou um dado restritivo do econômico: é necessário que a sistemática do plano seja conhecida por meio de variáveis políticas endógenas”(p.55).
- f) “O plano não é monopólio do Estado, existem vários planos em competição ou em conflito e o final está aberto aos possíveis resultados dos mesmos. O problema de cumprir um plano não se limita a manipular variáveis econômicas, mas exige derrotar o plano de outros ou conquistar os oponentes para o próprio plano (p.56).

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

03. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEJAMENTO PÚBLICO

Na administração pública a função planejamento começou a ganhar força no começo do século XVIII e início do século XIX. Primeiramente, foram elaborados os planos para atender as necessidades de infra-estrutura provocadas pelo surgimento e expansão das cidades. A Segunda Guerra Mundial enfatizou a importância e a necessidade de planejar a execução de operações em grande escala. Depois do conflito mundial, a preocupação era com a restauração e conversão dos sistemas de produção, os planos de paz.

Dentro da concepção de planejamento estratégico, a conquista de espaços para a participação social nas políticas públicas demonstra os alcances da democracia no que se refere às relações entre o poder público e do exercício da cidadania.

A trajetória do planejamento participativo no Brasil iniciou-se na década de 1930 com a intervenção social nacional do Estado no Brasil em torno das questões trabalhistas, da saúde e da previdência.

Comprova-se que a partir da década de 60 e nos anos 70, ou seja, no regime autoritário, entretanto, que se consolida a ação social do Estado com a criação de complexos organizacionais, com relevante poder político e volume de recursos para atuar nos níveis nacional e local.

Observa-se que as políticas sociais desenvolvidas no regime autoritário, nos diversos setores não atingiram os objetivos esperados devido ao elevado grau de centralização, por parte do governo federal, dos mecanismos institucionais, financeiros e do processo de tomada de decisão.

Durante os anos 60, ganhava força a idéia de exigir o planejamento como pré-requisito para a aprovação e liberação de recursos, financiamentos e subsídios aos governos estaduais e locais. Essa demanda provocou a multiplicação em cadeia de unidades de planejamento nas diferentes esferas da administração pública e, com ela, o surgimento de muitos níveis e variedades de planos e metodologias de planejamento.

Nas organizações públicas, devido ao seu tamanho, complexidade e rigor burocrático, a formalização do processo de planejamento (cronograma, manuais, definição de responsabilidades) e dos planos é muito importante e requer cuidados especiais para não comprometer o próprio processo de planejamento. A comunicação precisa ser clara, objetiva e adequada aos diferentes níveis e indivíduos que integram a organização. Falha, omissão ou descuido, geralmente custam caro, causam sensíveis prejuízos ao processo como um todo e são de difícil reparação. As reações mais comuns são resistência, boicote, apatia, indiferença.

Vencida a etapa de desenvolvimento dos planos começa a etapa mais importante do processo, porém, também a mais difícil, que enfrenta mais resistências e encerra os maiores desafios: a implementação. Segundo o Dicionário Aurélio (1986, p.922), implementar significa: “1. dar execução a um plano, programa ou projeto; 2. Levar à prática por meio de providências concretas; 3. prover de implemento(s)”.

A administração pública brasileira precisa migrar para um novo modelo de gestão pública, baseado no planejamento, na legitimação da decisão político-administrativa, na descentralização e integração, na dignificação da função pública e na avaliação de desempenho.

Embora esses elementos possam ser vistos e tratados individualmente, são altamente interdependentes e, muitos deles, até mesmo complementares. Atuar em todas essas dimensões de maneira conjunta facilita a implementação e a efetividade das mesmas. O planejamento possibilita a legitimação das decisões. A descentralização e a integração são essenciais à prática do planejamento. A avaliação de desempenho subsidia o processo de planejamento e vice-versa.

A legitimação da decisão político-administrativa assume fundamental importância na conjuntura atual de escassez de recursos e demandas crescentes. Assegurar a participação da sociedade é conferir transparência aos critérios de escolha das alternativas e garantir maior efetividade às ações e a própria organização. Podemos ver que quando o impacto das ações na sociedade é positivo, são igualmente positivos os processos e as relações dentro da organização.

A forte concentração do processo decisório, característica do modelo atual de gestão predominante na administração pública, acarreta sobrecarga de trabalho desviando a alta administração de questões vitais, como o planejamento e a avaliação das ações, cerceia a capacidade de iniciativa de funcionários e gerentes de um modo geral e inibe as inter-relações horizontais entre as unidades, os mecanismos de coordenação e os fluxos de comunicação, fatores essenciais à racionalização das decisões e à sua execução.

A descentralização do processo decisório, aliada a integração vertical e horizontal entre os diversos níveis e fluxos dentro da administração pública, é de fundamental importância para reverter o atual contexto, ainda excessivamente centralizador. O binômio descentralização – integração deve primar pelo fortalecimento da delegação de competência, incentivo à descentralização do processo decisório e das estruturas fiscalizadoras, apoio político e administrativo aos órgãos descentralizados e pela institucionalização de valores e de objetivos comuns integrados e coordenados vertical e horizontalmente.

O desgaste a que chegou a função pública e o alto grau de indefinição institucional do papel, direitos e deveres dos órgãos e escalões tornam cada vez mais complexa e difícil a implementação de mudanças e a introdução de novos valores e paradigmas.

É necessário garantir o uso adequado dos recursos disponíveis à migração para um modelo de gestão voltado para a valorização da cidadania e o fortalecimento das instituições públicas, bem como a avaliação de desempenho, baseada num sistema de avaliação orientado para os resultados em vez do processo e que efetivamente privilegie o desempenho das unidades e dos setores e oriente a política de recursos humanos é de suma importância para a prática do planejamento, para o aumento da produtividade e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Várias abordagens de planejamento têm sido desenvolvidas e utilizadas ao longo do tempo, como resposta às diferentes realidades e desafios. No início o predomínio era do planejamento financeiro, cuja ênfase centrava-se na busca do cumprimento do orçamento. Depois, a atenção voltava-se para o planejamento de longo prazo, que procurava projetar o futuro com base nas tendências amplas e na combinação de produtos ou serviços passados. O planejamento participativo surgiu nos anos 60 como possível instrumento de resposta a novas

situações geradas no ambiente externo às organizações. Entretanto, essa ferramenta somente passou a ser mais amplamente adotada na década de 70, no setor privado e, a partir dos anos 80, no setor público.

Um aspecto importante a ser considerado é que o planejamento participativo surgiu no âmbito do setor privado, com premissas e características próprias e que pouca atenção tem recebido de estudiosos de administração quanto a sua aplicação no setor público. Na verdade, apesar da importância e do quantitativo de organizações públicas, a quase totalidade dos trabalhos sobre o assunto estão orientados para a empresa privada.

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

Portanto, este foi um período de baixa participação social, que se associada à miséria de grande parte da população e a uma perversa distribuição de renda e de serviços públicos.

Os investimentos no setor da habitação, da educação, na reestruturação do sistema previdenciário e no campo da assistência social, vieram com a criação de vários programas dentro de uma política assistencialista, destacando-se entre outros os Conselhos de Desenvolvimento Social, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, o Programa Nacional dos Centros Urbanos (CSU).

Constata-se que nos anos 80, o planejamento estadual pautou-se por este mesmo modelo tradicional e normativo, orientando a ação governamental de forma desarticulada dos indivíduos diretamente interessados.

Ainda, para MATUS (1989), o pressuposto básico no qual se fundamenta o Planejamento Tradicional é o ator que planeja estar fora da realidade planejada e, conseqüentemente, não coexistir com esta, nem com os outros que fazem parte deste contexto (p.51). Acrescenta o autor que este modelo, aparentemente, é mais governável porque admite só um ator que planeja e governa o sistema, sem oposição.

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

Diferentemente do planejamento tradicional, o estratégico veio depois dos anos 80 para preencher as lacunas existentes e aprimorar a ação pública.

O período de 1979/89 pode ser considerado como um período em que se registram mudanças no plano institucional, nas estratégias de algumas políticas, verificando-se o alargamento das iniciativas do Estado e a emergência de um novo padrão de relação com os movimentos populares, caracterizado pelo apelo à participação e à co-gestão (BARREIRA, 1994).

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

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

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

A política social na Nova República teve como princípios a descentralização e a participação popular. O Estado criou novos mecanismos de articulação e intervenção na sociedade, direcionados para uma estratégia participativa, através da qual os setores

organizados do movimento popular foram convidados a colaborar e a negociar com o Estado soluções para seus problemas e solicitados a participar do gerenciamento e execução dos projetos nas áreas de habitação, saúde, nutrição, creche e outros.

O período de 79/84, que correspondeu as administrações do Governador Virgílio Távora e do Prefeito Lúcio Alcântara e do Governador Gonzaga Mota e do Prefeito César Cals Neto, foi marcado pela ocorrência de muitos conflitos, principalmente em torno das questões de moradia e do transporte, os quais foram enfrentados pelos governos estadual e municipal e forma autoritária e repressiva.

Verifica-se que o governo Virgílio Távora, em seu Plano de metas (79/84), propôs-se a consolidar o processo de desenvolvimento econômico do Estado. A política de promoção social foi tida como uma alternativa para possibilitar as camadas mais pobres da população o acesso aos bens gerados pelo desenvolvimento econômico.

A Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE) e o Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA) foram criados para exercer um papel decisivo no processo de normalização de conflitos urbanos. Estes conflitos levaram a população a despertar e a avançar no questionamento do problema da moradia, organizando-se em movimentos populares.

O Programa PROAFA visava a construção e a implantação de conjuntos habitacionais. Os técnicos deste programa realizavam trabalhos sociais junto às famílias, desenvolvendo cursos profissionalizantes, implantando pequenas unidades produtivas e estimulando o processo de organização comunitária.

O governo Gonzaga Mota (1983/87), elegeu como prioridade a redução das desigualdades e a participação da comunidade nos processos de decisão.

Segundo o Plano deste governo,

“... é primordial a construção de uma sociedade economicamente justa e politicamente aberta. Politicamente

aberta expressa uma comunidade em estágio superior de organização social onde o primado da participação é um requisito do aperfeiçoamento democrático." (GOVERNO DO CEARÁ, 1983:01).

Com esta abertura da participação e do crescimento de movimentos sociais, as associações de moradores começaram a ter espaços de participação nas reuniões e a questionar a sua participação nos projetos. Assim, os técnicos do PROAFA sentiram a necessidade de um trabalho mais transparente e conjunto com as associações de moradores.

A partir de 1985, cresceu a presença do Estado junto aos movimentos comunitários na cidade de Fortaleza, com a nova Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária.

Especialmente a partir de 1986, no primeiro governo de Tasso Jereissati, foram criadas as bases para a expansão participativa na medida em que foi aprofundada a reestruturação política-administrativa, tentando desestruturar interesses clientelistas e estimular a organização comunitária.

Novas posturas políticas no Estado foram evidenciadas por parte do governo, como o reconhecimento do setor popular organizado, criação e institucionalização de canais de comunicação entre o Estado e os movimentos sociais e a incorporação de reivindicações básicas do movimento popular organizado (urbanização de favelas, participação nos programas governamentais, etc).

Apesar do envolvimento e da participação popular na execução e fiscalização dos programas sociais e projetos governamentais, o que se observou de um modo geral, foi a necessidade de uma metodologia de ação no processo de execução dos programas, treinamentos e discussões mais aprofundadas entre os atores envolvidos, onde a realização do programa gerasse um maior compromisso e, também, um espaço de unidade comunitária e convivência democrática entre as diferentes forças sociais.

Constata-se que o sistema de planejamento público vem passando por uma série de mudanças, tendo em vista a maior autonomia dos estados em matéria de política econômica e

financeira após a reforma constitucional de 88. A nova concepção de planejamento desenvolveu-se com base nos conceitos de endogenia e desenvolvimento sustentável.

As organizações sociais passaram a valorizar e a reivindicar a participação na gerência pública, como consequência da Constituição.

Com os anos 90, as práticas participativas foram inovadoras, pois os espaços políticos foram constituídos, tanto pelos movimentos populares, como pelas diversas instituições da sociedade civil, articulando demandas e alianças de resistência popular e de lutas pela conquista de direitos civis e sociais que se institucionalizavam cada vez mais. Novos movimentos surgiram baseados em ações solidárias alternativas, centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana, como por exemplo, as lutas contra a degradação ambiental.

Com as mudanças democráticas no Brasil, foram criados novos espaços públicos de interação, e, principalmente, de negociação dos movimentos organizados da sociedade civil. As transformações político-institucionais e a ampliação da representação dos setores organizados junto aos órgãos públicos, mostraram a potencialidade dos sujeitos sociais, identificados por objetivos comuns, na transformação da gestão da coisa pública, associada à construção de uma nova realidade institucional.

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

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

“quando alguns Estados e Municípios foram descobrindo as potencialidades de equacionar os problemas da habitação popular, nutrição, saúde e educação, sem depender das grandes e ineficientes burocracias governamentais ou de programas e políticas públicas centralizadas em Brasília ou nas capitais estaduais, mas utilizando e organizando recursos (naturais, empresariais, humanos) disponíveis a nível local ou microrregional. As comunidades se mobilizaram e com menores custos e maiores inovações, foram gerando soluções novas para velhos problemas sociais, em um incontável número de experiências bem-sucedidas” (HADDAD, 1997: p 28-29).

Alguns exemplos de iniciativas inovadoras na administração pública, podem ser enumeradas, dando início a um conjunto de experiências de descentralização política e gerencial, entre as quais destacam-se: O Planejamento Estratégico Situacional em São Paulo; as Audiências Públicas Regionais de Minas Gerais, os Conselhos de Desenvolvimento Regional do Rio grande do Sul e, no Ceará os Conselhos previstos no Plano de Desenvolvimento Sustentável – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável – CMDS, Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável – CRDS e Conselhos de Participação da Sociedade – CPS. No Ceará também foram formados fóruns de planejamento e de gestão participativa, os quais surgiram vinculados, mais ou menos diretamente, aos conselhos, em função da necessidade de administrar grandes projetos como o Açude Castanhão e o Porto do Pecém no Ceará, tais como as reuniões, os Grupos de Trabalho GT do Castanhão e os Grupos de Trabalho Participativo do Complexo Industrial Portuário do Pecém – CIPP (CORDEIRO, 1998: 65).

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

“para se inserir o estilo de planejamento participativo no contexto do processo de redemocratização de países que estejam procurando superar o descompasso entre esse processo, que se consolida com a conquista das liberdades civis, e os mecanismos (...) de construção do poder de decisão na formulação e no controle das ações governamentais, os quais constituem uma das heranças do período autoritário político” (p.37).

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

Comprova-se que o orçamento participativo é um forte instrumento de decisão e de gestão participativa, que os governos, particularmente municipais, têm utilizado para reverter o processo de enfraquecimento do poder público, através da negociação de suas políticas com a sociedade e de mudança em seu modelo de gasto. Hoje, mais de 70 municípios por todo país implementaram processos de orçamento participativo, cada um a sua maneira, conforme as dificuldades, prioridades e possibilidades locais.

Os maiores desafios para o orçamento participativo são planejar a escolha de empreendimentos, realizá-los no prazo previsto, bem como envolver um número cada vez maior de cidadãos na gestão da coisa pública, principalmente setores médios da sociedade.

Dentre os programas governamentais estaduais que são orientados pelo modelo de planejamento participativo, destaca-se o PRORENDA que será examinado a seguir.

04. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DO PRORENDA-URBANO CEARÁ

Os elementos constitutivos do planejamento estratégico, como a participação dos atores sociais no processo de gestão planejada, a administração dos conflitos durante o decorrer do programa e a renovação crítica das ações, encontram-se presentes no PRORENDA. Isto fez com que identificássemos este programa como paradigma para a análise concreta de um tipo de planejamento participativo.

O PRORENDA-Urbano, Programa de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Alemanha para o combate à pobreza incentivando a autogestão, iniciou suas atividades, no Ceará, em 1990 em sua primeira fase foram selecionadas quatro favelas localizadas em Fortaleza para implantação desse programa, visando fortalecer a capacidade de autogestão das associações de seus moradores, bem como desenvolver e aplicar instrumentos participativos de planejamento e execução, destinados a expansão da infra-estrutura física e social. Para tanto foram inseridos nas quatro áreas diversos agentes destacando-se os representantes de moradores, de instituições públicas e de organizações não-governamentais (PRORENDA – Urbano Ceará, 1996).

Constata-se que a segunda fase do projeto (1995-1997) destinou-se à ampliação dos instrumentos de planejamento participativo existentes, bem como à sua institucionalização e aplicação em larga escala em outros bairros/favelas de Fortaleza e incorporou quatro municípios do interior do Estado: Amontada; Aracati; Paramoti e Viçosa do Ceará.

Na terceira fase (1998-2000) a ênfase encontra-se direcionada à uma maior integração com os demais componentes do programa ou seja, PRORENDA-Rural e PRORENDA-Microempresa.

O Programa PRORENDA tem como objetivo a “Viabilização de espaços funcionais para a população de baixa renda”, baseado no princípio de “Ajuda para a Auto-Ajuda”. Ele tem fomentado uma série de atividades para a geração de emprego e renda e fortalecimento da autogestão, tanto na área urbana como na rural. O programa vem consolidando a parceria para o desenvolvimento no Brasil, voltado para pequenos agricultores e pescadores artesanais

(PRORENDA-Rural), para a população de baixa renda em áreas urbanas (PRORENDA-Urbano) e para pequenos empresários e artesãos, principalmente do setor informal (PRORENDA-Microempresa).

O PRORENDA-Urbano tem o propósito de melhorar as condições de vida nas cidades. É caracterizado pelo planejamento e execução participativa de obras e outras atividades para o desenvolvimento de bairros desfavorecidos. Esse processo é acompanhado por ações coordenadas em vários setores-chaves, como construção e melhoramentos de redes de infra-estrutura técnica e social, capacitação, eventos culturais, etc.

A flexibilidade, a orientação às necessidades específicas do bairro e cooperação entre a comunidade e as instituições envolvidas fazem parte da inovação deste programa. Em longo prazo, a capacitação e a participação no planejamento, na execução e na avaliação das ações do programa, permitirão um processo de negociação e cooperação permanente entre a comunidade e as instituições municipais, estaduais e privadas, favorecendo uma integração social e econômica dos setores de baixa renda na sociedade.

4.1. Participantes

Como programa de gestão participativa no desenvolvimento urbano, o PRORENDA tem cooperação permanente de várias instituições públicas comunitárias e privadas, formalmente comprometidas em promover o processo de co-gestão e autogestão, tais como, a comunidade, o Governo do Estado do Ceará, Prefeituras Municipais e a Cooperação internacional. Outras instituições e atores participam pontualmente em atividades específicas, como instruções setoriais – as organizações não governamentais e o setor privado.

a) **Sociedade Civil** – o ator principal das atividades é a comunidade dos bairros de baixa renda já organizados em Associações de moradores ou outros tipos de grupos. A comunidade é representada no programa por delegados democraticamente eleitos nas entidades comunitárias.

b) **Setor Privado** – os agentes do setor privado têm papel importante no desenvolvimento da comunidade como contra-parte na execução de obras de infra-estrutura, como consultores e como dinamizadores econômicos.

c) **Organizações não Governamentais** – podem apoiar atividades únicas e subprojetos culturais ou econômicos em contato direto com a comunidade, podendo também ser contratadas para assessoria dentro do projeto.

4.2. Parceiros

Na primeira fase do PRORENDA, foi parceria da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), à frente de uma metrópole de quase de dois milhões de habitantes.

Na execução da Segunda fase do PRORENDA, um novo parceiro foi o, então, Instituto de Planejamento do Ceará, hoje, Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará (IPLANCE), vinculado à Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), com missão de expandir o Projeto para quatro cidades de pequeno e médio porte do interior do Ceará.

Compõem, também, a parceria com a GTZ; a ABC (Agência Brasileira de Cooperação), órgão brasileiro subordinado ao Ministério das Relações exteriores, responsável por programas e projetos na área de cooperação técnica; e o BMZ (Ministério Federal Alemão de Cooperação Econômica).

4.3. Aporte Técnico, Financeiro e Gerenciamento

Algumas obras e subprojetos simples podem ser resolvidos com o conhecimento coletivo de uma comunidade, porém, a disponibilidade de um amplo saber técnico não está assegurada na maioria dos bairros os quais necessitam de suporte técnico, como o que o PRORENDA oferece, diretamente, através de seus assistentes sociais, engenheiros, arquitetos ou na contratação de consultores. A proposta participativa do PRORENDA consolida-se na dialética entre o saber popular, o conhecimento científico e a gestão política institucional (PRORENDA, 1996).

Além do assessoramento técnico, o PRORENDA financia através do Fundo para Projetos Maiores de Infra-estrutura, obras que excedam ao valor destinado ao fundo comunitário e que necessitem de planejamento e acompanhamento técnico. O gerenciamento desta obra é feito, conjuntamente, pela Instituição e Unidade gerencial. Ademais, tem o fundo comunitário que reúne recursos destinados às comunidades para financiar projetos que

contribuam no processo de organização, fortalecendo a sua capacidade de autogestão. Cabe ao Conselho Local monitorar o processo de desenvolvimento dos trabalhos e, em conjunto com a Instituição, avaliar o desempenho do fundo.

Os recursos financeiros dos projetos de infra-estrutura, apoio e organização são administrados por representantes comunitários, um gerente e um contador formando a Unidade Gerencial. Para uma segunda fase do programa, os recursos serão administrados por uma Entidade Comunitária, através da contratação de serviços, sob a supervisão do Conselho Local.

4.4. Filosofia do Trabalho

A filosofia central do PRORENDA é apoiar um processo de transformação social. Isto significa que os projetos devem trabalhar em cooperação com diversos grupos sociais, ou seja, além da administração pública e dos grupos-alvo, também com organizações não-governamentais (ONGs). Em todos os projetos, os participantes desenvolvem os conteúdos e os métodos de trabalho segundo um processo interativo. Em todos os projetos, são oferecidos cursos de capacitação e reciclagem semelhantes, cujos conteúdos dizem respeito a métodos de trabalho, processos de planejamento e monitoramentos participativos, tais como: Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – ZOPP; Oficina do Futuro, Diagnóstico Rápido Urbano Participativo – DRUP; bem como, temas específicos: liderança, cidadania, auto-estima (grupo de mulheres e jovens e educação ambiental).

4.5. Interiorização do PRORENDA-Urbano

As ações do PRORENDA-Urbano, até então restritas ao município de Fortaleza, foram expandidas até o interior do Estado com o objetivo de capacitar as Administrações Municipais e comunidades carentes em áreas urbanas, nas técnicas de planejamento.

Foram selecionados quatro municípios para descentralizar o PRORENDA-Urbano no Ceará: Amontada, Aracati, Paramoti e Viçosa do Ceará, (ver mapa 1), que atenderam os seguintes critérios:

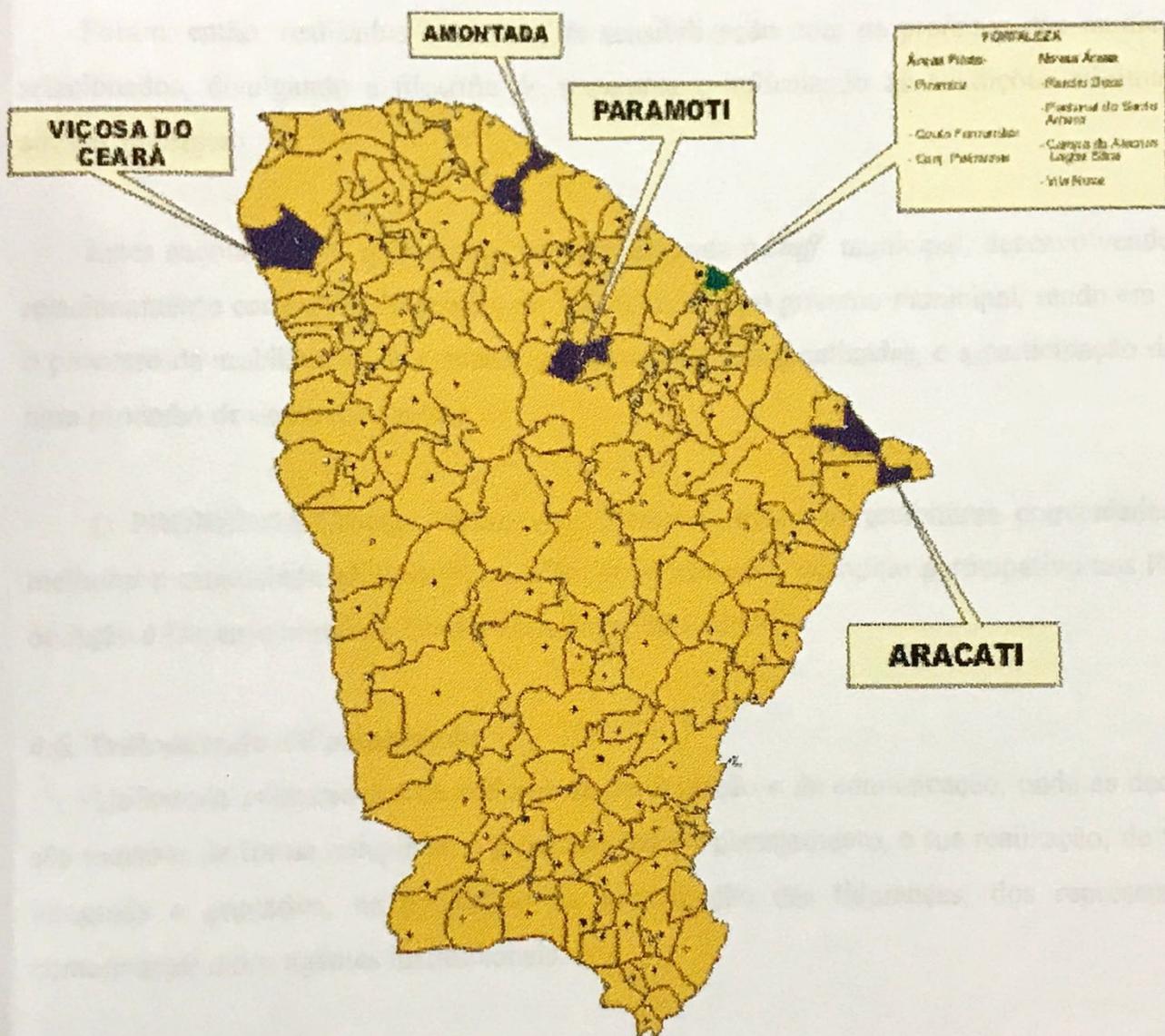
- interesse por parte da administração municipal em adotar métodos de planejamento participativo;
- municípios com população superior a vinte mil habitantes;

- existência de áreas urbanas carentes;
- não atuação de outros projetos estaduais similares na área selecionada.

MAPA 1

PRORENDA URBANO – ÁREAS DE ATUAÇÃO

PRORENDA URBANO - AREAS DE ATUAÇÃO



Nestes municípios interioranos foi feita a divulgação do projeto, para depois escolher as áreas para a implantação do projeto, seguindo critérios como:

- localização na zona urbana;
- possuírem, no mínimo, cem moradias;
- comunidades interessadas em trabalhar de forma participativa;
- ocupação mínima de três anos;
- não localizada em área de risco ambiental (inundações, desmoronamentos, etc) e;
- inexistência de conflitos fundiários.

Foram, então, realizados encontros de sensibilização com os prefeitos dos municípios selecionados, divulgando a filosofia do programa e informando as condições mínimas de adesão ao projeto.

Estes encontros, nos municípios, envolveram todo o *staff* municipal, desenvolvendo um relacionamento entre a administração do PRORENDA e o governo municipal, tendo em vista o processo de mobilização de camadas populacionais, marginalizadas, e a participação destas num processo de desenvolvimento.

O PRORENDA-Urbano, então, vem prestando apoio às prefeituras conveniadas em melhorar a capacidade administrativa, além de incentivar o exercício participativo nos Planos de Ação e Desenvolvimento Comunitário Integrado – PDCI.

4.6. Trabalhando a Comunidade

Utilizando instrumentos inovadores de participação e de comunicação, onde as decisões são tomadas de forma colegiada, o programa trata o planejamento, e sua realização, de forma integrada e gradativa, na proporção da participação das lideranças, dos representantes comunitários e dos agentes institucionais.

Depois de realizadas as parcerias institucionais, as quais são formalizadas através de protocolo de intenções, escolhe-se as pessoas, representantes dessas instituições; que mostrem vontade, identificação e desejo de trabalhar no projeto específico. Depois dessa definição dos técnicos das instituições, dá-se início a uma jornada de treinamento técnico interinstitucional, para começar, efetivamente, o desenvolvimento da 1ª fase.

No início desta fase, realiza-se um levantamento de informações: situação econômica, social, política e técnica do local. Observam-se as características dos diferentes níveis de organização social e, principalmente, dos problemas mais sérios da comunidade. Este momento é de elaboração do pré-diagnóstico, instrumento que será fundamental para o trabalho da fase seguinte.

A segunda fase inicia-se com a mobilização e a sensibilização da comunidade. Procede-se, fazendo-se visitas às associações locais, grupos informais, mobilizando lideranças e realizando reuniões de rua. Este instrumento possibilita:

- buscar o envolvimento do maior número de participantes do projeto;
- estimular o surgimento de novas lideranças;
- escolher os representantes de rua; e
- divulgar, mais diretamente, o projeto para o restante das pessoas.

Para garantir a maior participação dos moradores, algumas técnicas e instrumentos de mobilização são utilizadas, tais como, teatro de bonecos, carro de som, anúncios e chamadas na rádio local e distribuição de panfletos.

Em seguida, ainda nesta fase de mobilização e sensibilização das comunidades, identificam-se os parceiros que ajudarão a desenvolver o trabalho de participação comunitária.

O trabalho é desenvolvido com moradores e representantes das diversas entidades ou grupos organizados, que atuam na área; em geral, pessoas da comunidade mais identificadas com a problemática local e, muitas vezes com questões políticas variadas.

Com vistas a um trabalho participativo, a ação das lideranças, sua capacidade de luta e de mobilização, e o acesso a comunidade são consideradas, uma vez que, estas exercem importante papel na formação política e social das pessoas envolvidas no projeto.

Após essa fase de sensibilização, o processo continua com a capacitação; cujo objetivo é o fortalecimento organizacional. É um trabalho realizado entre os diversos agentes,

organizações e instituições envolvidas, e apoia-se no Programa Intensivo de Capacitação e Técnicas de Facilitação e Visualização.

Além disso, os técnicos das organizações envolvidas são reciclados e acompanhados em áreas temáticas e específicas. Dentre os principais assuntos abordados, pode-se destacar: métodos de planejamento participativo, técnicas de gerenciamento e técnicas organizacionais.

Nas próprias comunidades, são oferecidos aos moradores cursos de capacitação e de reciclagem, visando contribuir para a melhoria das condições de vida existentes, destacando-se aqueles sobre: Cidadania; Auto-estima; Liderança; Educação Sanitária; Técnicas de Construção Habitacional e Instalações de Infra-Estrutura; e Técnicas de Autogestão (contabilidade e planejamento financeiro).

Esses treinamentos tem uma metodologia, a Oficina do Futuro, caracterizada pela flexibilidade, amplitude, adaptação e ajustes, de acordo com as características das organizações e dos municípios.

O exercício da participação é de importância fundamental para desenvolver a capacidade da comunidade. Os representantes dos moradores, através de outras Oficinas, como a de Planejamento Participativo, procedem a seleção das ações a serem realizadas a infra-estrutura básica e a instalações sociais. Uma equipe da Prefeitura Municipal, composta por um assistente social e um engenheiro/arquiteto, elabora os projetos, acompanha a execução das obras, em conjunto com as pessoas envolvidas. Define seu custo a ser financiado pelo projeto de acordo com a capacidade de planejamento e execução dos Conselhos Locais de Desenvolvimento. Para tanto, o projeto oferece linhas de crédito com diretrizes de procedimento próprias, destinadas a ações de pequeno, médio e grande porte.

Ao lado das ações planejadas, a instituição também elabora, com cada grupo de moradores, um Plano de Desenvolvimento do Bairro/Favela no âmbito das áreas de atuação do projeto, estabelecendo-se, então, as medidas a serem executadas no futuro.

Para a implementação de ações de cunho cultural-educacional, coloca-se à disposição dos moradores um pequeno Fundo Fixo.

Poderão ser executados projetos de pequeno porte, segundo as necessidades e princípios de autogestão. A existência deste fundo encoraja os moradores tomarem iniciativas e a desenvolverem habilidades de autogestão.

4.7. Gestão Participativa

MENDEZ E TINICO (1990), definem: "*Gestão é o conjunto de elementos que são postos em prática para obtenção de determinados resultados que, por sua vez, são esperados em função dos objetivos mais gerais da comunidade*". Entendida, pois, gestão como administração interativa e participativa, a co-gestão é, então uma atuação conjunta entre a comunidade e os assessores técnicos, baseada em um conjunto de informações e de experiências.

O PRORENDA-Urbano funciona, também, utilizando-se de instrumentos de co-gestão e autogestão.

A estrutura formada para garantir a autogestão e a co-gestão foi a implantação de Conselhos, Coordenação Executiva e gerências. Essas formas de participação são coordenadas por um Conselho de Integração (C.I), formalizado por um decreto do Governo do Estado. O C.I. é um organismo de co-gestão, com representação palitaria das comunidades, escolhida através de votação; e das instituições executoras, contando com um assessoramento da GTZ. O acompanhamento técnico-social dos trabalhos é feito por uma Unidade de Coordenação, cujo papel consiste em garantir a realização das decisões tomadas pelo Conselho de Integração. A Unidade de Coordenação compõe-se de um representante da SEPLAN, bem como, de um representante da GTZ que assumem a função de assessoramento. Pelo menos uma vez, ao mês, esta Unidade realiza reuniões de trabalho com as outras diferentes Unidades responsáveis pela execução das ações do projeto.

Cada área de atuação possui seu Conselho Local de Desenvolvimento (CLD), composto de representantes das associações de moradores e de outros grupos organizados, cuja função é prestar assessoria (normalmente uma vez por semana) no tocante a sugestão feitas pelos moradores, estabelecendo, em consonância com as instituições envolvidas, as diversas medidas práticas a serem postas. Os CLDs comunicam as decisões tomadas sobre as atividades de infra-estrutura, às Unidades de Execução Locais (UEL), que têm a

responsabilidade de realizá-las, através dos recursos financeiros repassados, parceladamente. Dentre os moradores, elegem-se, através de votação, um mestre de obras e um contador. Este grupo assume a chefia das obras e a contabilidade referente às ações a serem executadas, contando, na realização de suas tarefas, com o apoio dos assessores técnicos das instituições envolvidas.

A cooperação, entre essas diversas instâncias, demonstra a inter-relação de instituições, associações de moradores e os próprios moradores. O trabalho construtivo de cooperação, entre os diversos agentes participantes, é praticado em uma rede de reuniões de trabalho, onde os problemas são apresentados de maneira transparente com o objetivo de se encontrar, conjuntamente, as soluções. As reuniões do Conselho de Integração têm especial importância porque delas tomam parte representantes de todas as instituições e organizações de moradores envolvidos no projeto.

Através desta rede de comunicação, estruturada entre os participantes, garante-se um dos objetivos principais do projeto: a cooperação construtiva entre as instituições públicas e as associações. Em todas as reuniões de trabalho formalizadas, dá-se especial destaque às regras de jogo fixas e as ações transparentes, visando-se alcançar um alto nível de compromisso na execução das decisões tomadas.

A gestão, nas oito comunidades de Fortaleza e quatro no interior do Estado, procura seguir as diretrizes da Oficina de Planejamento, o principal método utilizado para o desenvolvimento comunitário.

Na fase de co-gestão as comunidades e os técnicos de área discutem responsabilidades. Ao passar para autogestão as comunidades assumem o gerenciamento das atividades do bairro, embora sempre com a orientação do técnico de área.

Note-se que o planejamento comunitário não é uma atividade com início e fim determinados, e, sim, um processo que deve ser monitorado e avaliado periodicamente.

05. PRORENDA-URBANO NO CONJUNTO PALMEIRA

Neste capítulo será apresentado o estudo de caso de um projeto do PRORENDA-Urbano, em Fortaleza, no Conjunto Palmeira, tendo por objetivo analisar uma experiência concreta de exercício de cidadania em uma prática de planejamento participativo.

5.1. O Conjunto Palmeira no espaço e na história da cidade.

O Conjunto Palmeira é um bairro situado na zona sul da cidade de Fortaleza, distante 20 km do centro da cidade (ver mapa 2), possui trinta mil habitantes, distribuídos em 400 domicílios.

A história de ocupação da área começou há 28 anos atrás. Em 1973 chegaram os primeiros habitantes vindos de despejos realizados na região litorânea da cidade. Os moradores foram construindo espontaneamente seus barracos, dando origem a uma grande favela, sem nenhuma rede de saneamento básico, nem abastecimento d'água, energia elétrica ou outro serviço público.

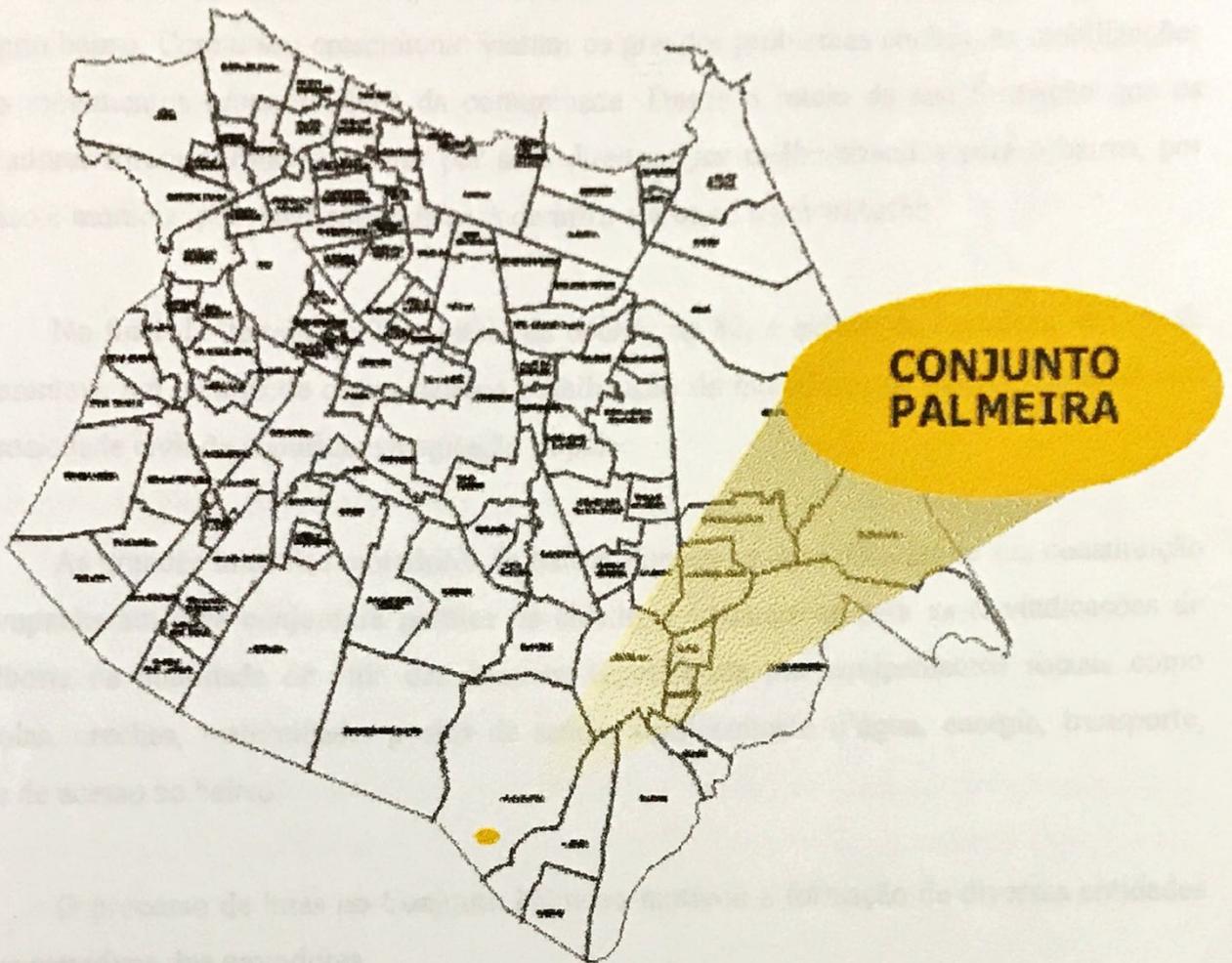
A partir de 1981, com a fundação da Associação de Moradores do Conjunto Palmeira - ASMOCONP, deu-se início o processo de organização das famílias.

Através de mobilizações populares e de diversas parcerias a Associação de Moradores foi aos poucos construindo o bairro. Em 1988 conseguiu a implantação das redes de água encanada e energia elétrica, em 1990 em parceria com o Projeto PRORENDA construiu através de mutirão 1700m de canal de drenagem e, dois anos após, organizou os moradores por quadras e implantou a rede de esgotamento sanitário. O bairro se urbanizou e tornou-se mais habitável.

Apesar do avanço nos aspectos urbanísticos, a pobreza econômica continuava em escala ascendente no Conjunto Palmeira (80% da população tem renda familiar abaixo de dois salários mínimos).

MAPA 2

Localização do Conjunto Palmeira em Fortaleza



O processo de ocupação do Conjunto Palmeira foi induzido pela ação da Prefeitura, que implantou obras urbanas e determinou aquele local para receber as famílias que estavam desabrigadas, pelas enchentes, e vindas de desapropriações de terrenos particulares. Os terrenos eram loteados pela Prefeitura e o processo construtivo era espontâneo dos moradores.

O crescimento urbano e populacional do bairro foi intensificado pelas ocupações sistemáticas de terras, que levaram a comunidade a um processo de luta e de organização, diversificada e de grande proporção; observando o processo da conjuntura política de

Fortaleza, onde a organização popular já vinha se estruturando e evoluindo há mais de duas décadas.

A história de luta do Conjunto Palmeira coincide com o processo de formação do próprio bairro. Com o seu crescimento vieram os grandes problemas sociais, as mobilizações e os movimentos reivindicativos da comunidade. Desde o início da sua formação que os moradores foram obrigados a lutar por seus direitos, por melhoramentos para o bairro, por acesso à moradia, por condições mínimas de infra-estrutura e por trabalho.

No final da década de 70 e início da década de 80, a cidade de Fortaleza, em geral, apresentava um quadro de organização e mobilização de moradores de bairros, de entidades da sociedade civil de significativa agitação popular.

As grandes lutas dos moradores do bairro, durante as duas décadas de sua constituição acompanharam essa conjuntura política na cidade, e voltaram-se para as reivindicações de melhoria na qualidade de vida das pessoas, especificada por equipamentos sociais como escolas, creches, maternidade, postos de saúde, abastecimento d'água, energia, transporte, vias de acesso ao bairro.

O processo de lutas no Conjunto Palmeira motivou a formação de diversas entidades representativas dos moradores.

No bairro Conjunto Palmeira a Prefeitura implantou um sistema de acompanhamento de famílias por assistentes sociais, tornando a população muito dependente dessa assistência municipal. Em 1978, com a chegada dos padres holandeses, conhecidos na comunidade como Pe. Eduardo e Pe. Jacó, com o desenvolvimento de trabalhos comunitários e com a construção da igreja, os moradores começaram a se organizar através dos trabalhos religiosos, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e dos grupos de jovens.

A partir de 1981, os esforços iniciais dos moradores por melhores condições de vida (moradia, transporte, saneamento básico, etc.), começam a dar resultados. Até então, quase nada havia sido feito pela ação governamental, e isto estimulou as reuniões, as discussões,

articulações e comissões, formação de lideranças para organizar a população, criando a primeira entidade de moradores, a Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira.

A Associação continuou suas mobilizações no bairro, com reuniões, formação de comissões para irem a Prefeitura Municipal de Fortaleza, ao Palácio do Governo, a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE) e a Companhia Energética do Ceará (COELCE). A liderança comunitária conseguiu trazer ao bairro autoridades para verificarem, *in loco*, a precária situação de moradia dos moradores.

Apesar da Associação dos Moradores ter uma história de luta prática bastante significativa para o bairro outras entidades foram se constituindo, diversificando as formas organizativas no Conjunto Palmeira. Foram surgindo diversas associações e vários grupos comunitários (mulheres, jovens, grupos culturais, creches comunitárias, centro de nutrição).

Em 1982 foi criada a primeira creche comunitária do Conjunto Palmeira, a partir da iniciativa de um grupo de mães trabalhadoras do Conjunto.

Nos anos 1984/1986 começou um movimento popular que rompeu com a dependência entre a associação e a Fundação do Serviço Social de Fortaleza. Isso aconteceu com a chegada dos padres Bernardo e José Maria e dos seminaristas, em 1984. Houve um repensar das estratégias de luta.

Essa multiplicação de associações e de grupos organizados é explicada, por algumas lideranças, como resultado dos grandes problemas, de uma grande demanda e, por influência de novos programas sociais, governamentais atuantes no Conjunto. Visando melhorar a articulação e somar forças de todos os grupos organizados, em 1991 foi criada a UAGOCONP (União das Associações e Grupos Organizados do Conjunto Palmeira), que articula em torno de si as 26 organizações populares do bairro.

A quantidade organizativa do bairro é ampliada, mais uma vez, com a implantação do PRORENDA no bairro, o qual prevê para o gerenciamento do programa, a formação de um Conselho Local e a indicação de representante da comunidade para formar o Conselho de Integração. Este Conselho reúne representantes das comunidades das distintas áreas do

projeto e das instituições envolvidas de forma partidária. O Conselho de Integração foi constituído por um decreto governamental e é a instância máxima do projeto.

Faz parte, também, do processo organizativo do Conjunto Palmeira as entidades religiosas. A participação aparece no bairro por meio de grupos religiosos e grupos ligados as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, que atuam junto aos moradores e com apoio para as entidades, além de ajuda de material, grupos (trouxeram um carro da Arquidiocese) e apoio de recursos humanos.

5.2. Experiência Local de Planejamento Participativo

Em 1990 iniciou-se a atuação do programa PRORENDA-Urbano no Conjunto Palmeira, bairro escolhido pelos seguintes critérios: mais de vinte mil habitantes e com mais de cem famílias; com um certo nível de organização e não está localizado em área de risco.

O Conjunto Palmeira é considerado uma das áreas piloto do Projeto em Fortaleza. A atuação do PRORENDA-Urbano, no bairro, tem por pretensão melhorar as condições de vida da população, através do fortalecimento das organizações de um trabalho participativo.

Para iniciar os trabalhos, no bairro, foi realizado um levantamento da situação, elaborado um pré-diagnóstico; trabalhou-se a sensibilização e a mobilização da comunidade; várias reuniões foram realizadas com a comunidade para trabalhar a organização e o exercício da participação.

As principais demandas locais foram: assistência à saúde, educação e serviços de infra-estrutura e comunitários.

O PRORENDA-Urbano no Conjunto Palmeira orienta-se para:

- reduzir os níveis de pobreza;
- fortalecer o exercício da cidadania;
- aumenta participação das pessoas na condução de suas organizações e na defesas dos interesses de seus membros.

Enfatiza-se, aqui, a nova visão do poder público em inserir, no meio urbano, a metodologia participativa, onde as definições e decisões são tomadas após muitas reuniões e discussões, entre comunidade e técnicos. Os técnicos atuam como assessores e cumprem um papel importante na transmissão dos conhecimentos, referentes às atividades organizacionais e operacionais nas comunidades.

Esse processo traduz mudanças de pensamento entre técnicos, comunidade e instituições, sendo o fio condutor de democracia no âmbito do desenvolvimento urbano.

Ressalta-se que essa visão participativa incorporou as comunidades urbanas à cidadania, quando, principalmente, as pessoas partilham as decisões e estabelecem relações qualitativas entre a força de trabalho e os meios de organização.

Essa forma de participação recebeu alguns questionamentos, mas em geral a participação no programa PRORENDA é fator que o diferencia de outros programas de governo.

Para melhor se entender a gestão participativa, no Conjunto Palmeira, necessário se faz inseri-la nos aspectos infra-estruturais (saneamento), sociais (saúde, educação e lazer) e, por fim, nas atividades econômicas, a saber:

- **Aspectos Infra-Estruturais:**

Os grupos organizados existentes, em parceria com o poder público, através do Programa PRORENDA, construíram 1.700 mts de Canal de Drenagem, resolvendo o problema local de escoamento das águas pluviais. Coube à Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira a responsabilidade de executar a obra deste canal.

Nesse período existiu uma grande movimentação na comunidade, com a construção da drenagem do canal e a organização dos serviços comunitários para esta obra. A Implantação do projeto aconteceu em um clima de cooperação e de participação, onde o nível de organização, alcançada pela comunidade foi fundamental para a concretização da obra.

Para essa construção utilizou-se a pesquisa-ação, ou seja, foi realizado um diagnóstico das condições de funcionamento da obra e um cronograma de atividades para dar manutenção ao canal, tais como: mutirão de limpeza, campanha de educação sanitária e recuperação de bocas de lobo.

Os moradores participaram ativamente da construção do canal desde o planejamento até a execução. Os instrumentos de participação utilizados foram os seguintes:

- Seminário com as lideranças comunitárias, onde se definiu que os recursos do PRORENDA seriam utilizados, prioritariamente, para construção do Canal de Drenagem;
- Comissão de líderes que acompanhou a elaboração do projeto arquitetônico, realizada pelos técnicos da Prefeitura. Posteriormente, houve discussões com os moradores. Algumas alterações foram sugeridas e incorporadas ao projeto;
- Unidade gerencial, que foi eleita pelo Conselho Local, sendo formada por líderes comunitários e responsável pelo gerenciamento da obra, prestando contas à Prefeitura e à Comunidade nas reuniões do Conselho Local;
- Conselho Local constituído por representantes de todos os grupos organizados do bairro e responsável por todas as decisões tomadas na obra;
- Reuniões com os trabalhadores eram realizadas, mensalmente, com o objetivo de facilitar o entendimento dos propósitos e da filosofia do projeto. Também eram discutidos temas educativos como: doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), princípios de higiene e saúde e segurança no trabalho;
- Reuniões nas ruas eram realizadas, sempre que novo trecho do canal era iniciado;
- Reuniões, semanais, do Conselho Local discutiam a contabilidade dos recursos e as mudanças necessárias na obra, contratação de pessoal e relação com as instituições envolvidas no projeto;
- Conselho de Integração, constituído por representantes das instituições e por membros da comunidade, era o órgão máximo de decisão.

Os instrumentos de participação propostos pela equipe técnica eram aperfeiçoados nas reuniões com a comunidade. Este procedimento permitiu que se constituísse uma relação transparente e de confiança.

- **Aspectos Sociais**

Construir o canal em parceria com o poder público, foi um desafio e uma grande experiência. A comunidade aprendeu a negociar e conheceu melhor as dinâmicas de funcionamento do Estado. Criou um modelo de participação autônoma, tendo claro que trabalhar junto com o poder público, não significa ser subalterno, dependente, aceitar tudo... pelo contrário era decidir conjuntamente.

A construção do canal exigiu um processo de avaliação e uma monitoria sistemática. De um lado, as comunidade fiscalizava a obra. Do outro, o poder público fazia a monitoria através SEPLAN, que mensalmente visitava a obra junto com a Prefeitura e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ.

- **Aspectos Econômicos**

O Programa PRORENDA-Urbano dispõe de um Fundo para Projetos Maiores de Infra-Estrutura, composto por recursos do Governo do Estado, da Prefeitura e da GTZ, na razão de 33% para cada parceiro, destinada a concessão de financiamentos para obras de infra-estrutura que excedam ao valor previsto ao fundo comunitário e, que, necessitem de planejamento e acompanhamento técnico especiais.

Outra fonte de financiamento comunitário existente é o PALMA\$ (Banco Popular do Conjunto Palmeira), criado pela ASMCONP, e totalmente administrado e gerenciado pelos líderes comunitários do bairro. O objetivo do banco é combater a pobreza, desenvolver a economia local, gerando trabalho e renda, a partir da concessão de microcréditos.

As atividades econômicas do Conjunto Palmeira são, principalmente, formadas por pequenos pontos comerciais de gêneros de primeira necessidade (bebidas, alimentos, remédios e vestuários), encontrando-se, também, profissionais autônomos do tipo: cabeleireiros, manicuras, pedreiros, domésticas, mecânicos em menor escala, pequenos produtores do ramo de confecções, marcenaria, cerâmica, artesanato de palha e produtos de limpeza. Contudo, o comércio local não se desenvolvia porque o dinheiro não circulava no próprio bairro. Os moradores preferiam comprar suas mercadorias nas grandes lojas da cidade. O resultado é que os pequenos negócios do bairro vão à falência, desempregando e empobrecendo a população.

Para enfrentar esse quadro a Associação de Moradores resolveu implantar um projeto de desenvolvimento local, voltado para a geração de ocupação e renda, com um amplo componente social de mobilização e organização dos moradores.

A Fundação do Banco Palma\$:

Em uma iniciativa pioneira no Brasil, no dia 20 de janeiro de 1998, a ASMOCONP criou o Palma\$ (o Banco Popular do Conjunto Palmeira), totalmente administrado e gerenciado pelos líderes comunitários do bairro, instalado em uma pequena sala localizada na sede da Associação. Para começar suas atividades o banco contou inicialmente com um empréstimo de dois mil reais, feito ao Cearah Periferia, ONG local.

No início eram apenas duas pessoas na gestão do banco; atualmente cinco líderes comunitários se revezam para poder atender a população.

O Banco Palma\$ começou com apenas 10 clientes a partir de um empréstimo de R\$2.000,00 (dois mil reais) contraído junto a ONG Cearah Periferia. Alguns meses depois recebeu recursos a fundo perdido da cooperação internacional, através da Oxfam e da GTZ-PRORENDA.

A capacidade técnica foi garantida pelas experiências anteriores do banco junto ao Projeto PRORENDA e dos círculos de estudos realizados pela Associação. Contou-se ainda com o conhecimento empírico de diversos produtores e comerciantes locais.

Quando iniciado os trabalhos alguns membros da equipe do banco receberam um treinamento em gestão financeira oferecido pela prefeitura local.

A filosofia central do banco está voltada para equilibrar a produção com o consumo. O Banco Popular tem uma linha de microcréditos para quem quer criar ou ampliar um pequeno negócio e, outra linha, para quem quer comprar aos produtores do bairro. Desta forma, fica facilitada a venda das mercadorias dos pequenos comerciantes e produtores da comunidade, fazendo a renda circular no próprio bairro, promovendo o crescimento econômico. Nesse processo, que é uma rede de solidariedade: quem faz vassouras vende para a costureira do bairro, que por sua vez vende suas roupas para o vassoureiro; o carpinteiro compra do artesão

redes e vende para estes móveis; as lojas comerciais do bairro são incentivadas a comprarem os produtos fabricados na comunidade, para revenderem à população, que por sua vez, compra também nos mercadinhos do bairro.

Essa dinâmica cria um círculo virtuoso onde quem produz, vende, quanto mais vende mais entrega; quanto mais moradores trabalhando, mais compras são feitas; e forma uma rede de desenvolvimento econômico. Um exemplo disto é o Palma Fashion a grife das costureiras do banco PALMA\$. Essa grife é um indicador do crescimento econômico do Banco Popular. Doze das costureiras do bairro uniram-se, fizeram empréstimos e lançaram um produto comum. A grife Palma Fashion, com qualidade e tecnologia mais avançada, tem conseguido vender seus produtos, dentro e fora do bairro, aumentando a renda das mulheres da comunidade.

Observou-se, como este estudo, sobre o PRORENDA na Comunidade do Conjunto Palmeira, a preocupação dos gestores em planejar, organizar e controlar suas atividades econômicas, vencendo as limitações, de forma a superar as dificuldades de gerenciamento e operacionalização, e, assegurar suas condições de vida e de trabalho, embora ainda existam muitos desafios a serem enfrentados.

A busca de forma de gestão participativa nessa comunidade materializou-se através do seu nível de organização, projetos comunitários e iniciativa de trabalho participativo, que foram se consolidando e transformando a realidade da comunidade.

06. CONCLUSÃO

O planejamento, como as demais funções administrativas (organização, direção e controle), compõe o processo administrativo, o qual deve constituir-se em responsabilidade fundamental dos dirigentes da instituição. Todos esses elementos precisam caminhar juntos. Negligenciar qualquer dessas funções ou tratá-las isoladamente implica a necessidade de adoção de esforços redobrados sem a devida contrapartida. Correr duas vezes mais depressa não significa chegar em primeiro, nem ir para frente. O segredo não é correr o dobro, mas correr com constância numa direção predeterminada.

É bem verdade que o planejamento é um processo bastante complexo, que requer atenção permanente, habilidades e cuidados específicos, participação e compromisso, cujo maior problema reside no momento da implementação. É comum os planos serem elaborados e formalizados, porém falharem no momento de fazer acontecer aquilo que foi pensado anteriormente. São planos sem conseqüência prática. Na execução surge um abismo intransponível (planos divorciados da realidade), ou então esses são simplesmente ignorados (falta de compromisso).

A despeito de o planejamento participativo ser conhecido e adotado por organizações há mais de uma década, ainda permanecem muitas barreiras à sua efetiva implementação.

A adoção de um processo de planejamento participativo é tarefa bastante difícil, complexa e demorada. Requer mudanças significativas na filosofia e na prática gerencial, nas estruturas estabelecidas. Exige criatividade, sacrifício, compromisso, disciplina, habilidade gerencial, abdicção. Ele não pode ser implementado por meio de simples modificações nos processos e instrumentos decisórios. Na verdade, é uma conquista que envolve novas formas de planejar, dirigir, controlar e avaliar. Portanto, o planejamento participativo é um instrumento de mudanças na organização, no sentido de torná-la mais dinâmica e efetiva.

Além disso, há a resistência natural a mudanças, característica inerente ao componente humano presente na organização, principalmente quando essas mudanças representam perda de graus de liberdade, redução do poder discricionário, quando não do poder arbitrário, adoção de nova ordem das coisas, perturbação do *status quo*. Humanamente, a preferência é

pela preservação da estabilidade e dos direitos adquiridos ou presumidos, por agir livre de qualquer restrição ou compromisso – o onde, o como e o quando definidos de acordo com a nossa preferência.

A indiferença e a desatenção dos dirigentes em relação ao planejamento, já desgastado e desprestigiado pelas sucessivas frustrações e fracassos de muitos dos planos elaborados, encarregam-se de adormecer a verdadeira função e utilidade do planejamento. Esse comportamento decorre, muitas vezes, da própria rotina, das emergências do dia-a-dia, que requerem respostas imediatas, e da preferência por agir de acordo com os hábitos, vícios, valores e normas de conduta estabelecidos.

As mudanças organizacionais e culturais necessárias, bem como a condução do processo de planejamento participativo poderão ser facilitadas com a implementação de programas de qualidade e produtividade e de qualificação profissional, os quais funcionam como vetores de mudanças. Também pode contribuir positivamente para a eficácia do planejamento a adoção de sistemas de avaliação de desempenho organizacional e de comunicações e informações.

É bom lembrar aos que se dispuserem a aceitar o desafio de implementar o planejamento participativo em organizações públicas, que é fundamental compreender o jogo de poder presente nessas organizações, bem como que a virtude mais importante vem do trinômio: paciência, perseverança e persistência, o qual deve ter o mesmo sentido da passagem da Bíblia “setenta vezes sete”. (Mateus, 18:22): SEMPRE.

A necessidade de substituir o pensamento estático do planejamento tradicional, na administração pública, por uma concepção de gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativos, transparentes e dinâmicos, ou seja, a proposta do planejamento estratégico situacional, foi resultado de mudanças de mentalidade e de paradigmas na América Latina; no Brasil, nas duas últimas décadas e, mais recentemente, no Ceará.

Esta novidade no planejamento estadual, a participação popular, modificou o modo de pensar e de fazer programas governamentais. Este estudo mostrou que a questão da participação comunitária é de fundamental importância na formulação e na execução das

políticas, dos programas e dos projetos de desenvolvimento, porque garantiu a sustentabilidade dos programas e de novas alternativas de desenvolvimento.

A pressão dos movimentos populares contribuiu, decididamente, para o avanço no processo de implementação de gestões públicas participativas, conforme demonstrou a história de luta das organizações no Conjunto Palmeira. Esta participação da sociedade civil assegurou, igualmente, a eficiência e a governabilidade dos programas, como instrumentos de exercício de cidadania.

Os resultados dos estudos sobre planejamento participativo, no programa PRORENDA, no bairro Conjunto Palmeira, indicaram que o exercício da participação é necessário para desenvolver: a capacidade de gerência de uma comunidade; a auto-estima; a criatividade e a inovação em soluções coletivas para os problemas locais.

Em uma comunidade existem objetivos e interesses individuais e coletivos, os quais estão ao mesmo tempo interrelacionados. A adoção de estratégias de se trabalhar a co-gestão para posteriormente ser adquirida a autogestão, vai possibilitar a construção de um consenso mínimo, para desenvolver os programas oficiais de governo.

O trabalho desenvolvido pelo programa PRORENDA-Urbano no bairro contribuiu, ainda, para a capacitação e a formação das lideranças locais, apesar da diversidade de idéias e de experiências no Conjunto Palmeira. Os princípios básicos de planejamento estratégico foram postos em prática na experiência do PRORENDA-Urbano no Conjunto Palmeira, pois os diferentes atores sociais: organização de moradores, técnicos, entidades internacionais; interagiram, administraram interesses distintos, reelaboraram as ações e criaram novas formas de atuação na área.

O processo dinâmico de planejar, fazer e refazer, é percebido na forma como o programa PRORENDA desenvolve suas ações, articulando os diferentes atores na sistemática do projeto.

A atuação do programa PRORENDA-Urbano no Conjunto Palmeira, consistiu em melhorar as condições de vida da população de baixa renda, conseguindo:

- a) o fortalecimento da capacidade de autogestão das associações de moradores;
- b) o desenvolvimento e a aplicação de instrumentos participativos de planejamento.

Conclui-se que, a característica especial do Conjunto Palmeira, de se ter uma história de luta urbana, por melhores condições de vida, e, com isto ter conquistado aquela área para construir as casas dos moradores, ativistas dos movimentos críticos à gestão governamental, teve um peso significativo na efetividade de uma co-gestão para autogestão. A experiência dos moradores contribuiu, também, para que houvesse uma vontade política dos habitantes em colaborar e consolidar uma administração participativa.

07. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues, LOBO Theresa. *Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias*. Fortaleza, 1996 (mimeo)
- BANDEIRA Pedro. *Novas formas de atuação no desenvolvimento regional: participação social e políticas regionais*. Porto Alegre: IPEA, 1997
- BARREIRA, Irllys , BRAGA, Elza (Coord.). *A Política da escassez. Lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Stilus/Fundação Demócrito Rocha, 1991
- CASTRO, Armando, B. *Planejamento: avaliação, crítica e redefinição institucional. São Paulo em perspectiva*. São Paulo: SEADE, v.5, nº4, out/dez,1991
- CORDEIRO, Celeste. *Conselhos de desenvolvimento sustentável no Ceará: os desafios da gestão compartilhada*. Fortaleza, 1998
- HADDAD, Paulo Roberto. *Marco conceitual – perspectivas do planejamento estadual no Brasil*. Fortaleza, 1998
- MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: planejamento, anti-planejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989
- _____. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993
- MENDEZ, Maria Júlia, TINOCO, Jesus Henrique. *Guia para gestão em áreas reformadas*. Fortaleza: INCRA/ PNUD/ SUDENE, 1992
- PRORENDA – *Um programa de combate à pobreza e fortalecimento das organizações comunitárias*. Cartilha. Fortaleza, 1996
- _____. *Planejar com comunidades; Instrumentos de planejamento participativo*. Cartilha. Fortaleza, 1998