

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**ESTUDO DA CONTINUIDADE DOS PROJETOS EDUCACIONAIS DO
MUNICÍPIO DE ICAPUÍ**

Gabriela Lotta

Rafael Martins

Os Autores

Gabriela Lotta

Graduada em Administração Pública pela FGV-EAESP e integra a equipe técnica do Instituto Polis.

Rafael Martins

Aluno do curso de graduação em Administração Pública da FGV-EAESP.

ÍNDICE

1. Apresentação	5
2. Educação	9
3. Transparência e Participação Popular	21
4. Desenvolvimento Integrado e Sustentável	30
5. Melhoria da Qualidade e Aumento do Investimento na Educação	35
6. Melhoria da Qualidade da Participação Popular	36
7. Continuidade dos Projetos.....	38
8. Integração Regional.....	40
9. Parcerias	41
10. Impactos na Realidade Local	43
11. Conclusões	45
Bibliografia.....	49

1. Apresentação

*Palmeiras vigias de praias tão belas;
Com os ventos tocando teclado nas palhas
Guerreiros pescando em redes de malhas
E o sol desenhando no céu lindas telas.
Única agitação vindo das porcelanas
Quebrando a braveza na porta do lar.
Nas ocas, mulheres de bronze a fiar:
Sonhos, redes, tranças, cabelos e teias
Tal qual o bordado de ondas e areia...
E a paz era eterna na beira do mar*

(Crispiniano Neto, 2001)

O Município

Icapuí é um pequeno município do Estado do Ceará, pertencente à micro-região do Baixo Jaguaribe³. Sendo a última cidade do litoral leste do Ceará, faz fronteira com o Estado do Rio Grande do Norte e dista 190km da capital Fortaleza. O acesso é dado pela BR304 / CE201 ou pela CE261 via Tibau/RN.

Possuindo uma área de 430km², o município está dividido em 3 distritos: Icapuí (sede), Ibicuitaba, Manibu e possui 4 bairros: Mutamba, Cajuais, Salgadinho II e Olho D'Água, além de 30 outros núcleos populacionais distribuídos pelas 14 praias de Icapuí. O destaque fica para as praias de Retiro Grande, Barreiras, Peroba, Ponta Grossa e Redonda que oferecem para seus moradores e visitantes belos cenários naturais com o colorido das falésias e as lagoas salgadas. A população de cerca de 17.000 habitantes distribui-se entre a zona urbana (70%) e rural (30%).

A base econômica do município é o setor primário, tendo como principais produtos a lagosta, o sal marinho, as culturas de caju e coco e, mais recentemente, o petróleo. Possui a maior área produtiva de petróleo em terras do Estado do Ceará, porém o município recebe menos de 10% dos royalties pagos pela Petrobrás. Atualmente a população tem se dedicado também à

colheita de grande quantidade de algas marinhas, cuja maior parte é exportada para o Japão. No entanto, no município existe concentração da terra e dos meios de produção nas mãos de poucas famílias.

A pesca é o setor de maior importância na economia do município e também o que emprega mais pessoas. Do total de 2877 famílias, 1382 estão vinculadas à pesca direta ou indiretamente. Também merecem destaque o artesanato e a atividade dos estaleiros que produzem barcos para atender às necessidades locais.

Icapuí é um município bastante jovem. Durante muitos anos foi um distrito da cidade vizinha de Aracati, da qual se emancipou em 1985, após um longo e intenso processo de luta. Apesar da pouca “idade”, o município possui em seu currículo vários prêmios⁴ e destaques como o “Criança-Paz e Educação” do UNICEF⁵ conquistado em 1991, o destaque no Prêmio Gestão Pública e Cidadania, conquistado em 1996, entre outros. Muito disso se deve às ações que Icapuí tomou quando universalizou o acesso à escola para todas as crianças e jovens em idade escolar, reduziu a mortalidade infantil e melhorou a qualidade dos serviços prestados à população, por meio da democratização e da descentralização das ações da gestão pública, possibilitando bons resultados sociais.

A Luta pela Emancipação

A primeira tentativa de emancipação de Icapuí aconteceu em 1938. Em 1957, outro movimento de emancipação política, liderado por padres e jovens praianos, que obtiveram apoio de alguns políticos da oposição de Aracati, estruturou uma comissão pró-emancipação, organizando-se politicamente e obtendo a criação do município em 15 de janeiro de 1959. Entretanto, a votação da lei foi atrasada por manobras políticas da oligarquia local, transferindo a realização das eleições somente para 1966. Contudo, com o golpe de 1964, o sonho da emancipação foi adiado por mais duas décadas (ALMEIDA, 1993).

Desencadeado o processo brasileiro de redemocratização no início da década de 80, surgem diversos movimentos sociais por todo o país. Nesse contexto, um grupo de jovens de Icapuí que estudava em Fortaleza, liderados pelo engenheiro recém-formado José Airton C. da Silva, resolve continuar a luta pela emancipação, realizando encontros e debatendo a questão. Aos poucos, o movimento foi se organizando, conseguindo fundar uma associação de jovens com o apoio das antigas lideranças do movimento emancipatório, além de obter o apoio de

organizações estudantis, da Igreja Católica, de setores comunitários e de políticos contrários a Aracati.

O resultado desse movimento, aliado a um estreitamento cada vez maior do contato com a população local, culminou com a eleição de José Airton para vereador de Aracati em 1982, sendo o 3º mais votado e com o compromisso de levar ao legislativo a luta pela emancipação de Icapuí. Finalmente, em 22 de janeiro de 1984 é realizado o plebiscito e Icapuí é emancipada. O sucesso dessas lutas foi alcançado com a publicação da Lei 11.003/85 e com as eleições e posse do primeiro prefeito, José Airton, do PMDB, em janeiro de 1986.

As 4 Gestões Municipais (1986-2000)

Já na primeira administração, o município enfrentou muitas dificuldades na busca de implementar uma gestão inovadora com novos modelos políticos e administrativos devido aos sérios problemas sociais. Altos índices de mortalidade infantil, falta de leitos hospitalares, 70% de analfabetismo, elevado número de professores leigos e poucas escolas são apenas alguns exemplos dos grandes desafios que deveriam ser enfrentados pelo recém-criado município.

Para enfrentá-los, uma equipe foi formada com os objetivos de dar suporte e implementar as políticas públicas. Desde o início, as metas principais foram: participação popular, transparência administrativa, democratização e universalização dos serviços públicos. As áreas definidas como prioridades foram a Educação e a Saúde e, dessa forma, excelentes resultados foram alcançados, principalmente na Educação. Já na Saúde, os avanços foram bem mais modestos durante a primeira gestão.

A linha inovadora que José Airton vinha desenvolvendo no município fazia com que ele constantemente entrasse em choque com o PMDB da região. No final de 1987, José Airton decidiu se filiar ao PT, apoiando para sua sucessão Francisco José Teixeira, o Dedé, segundo prefeito de Icapuí eleito em 1988.

O início da segunda gestão foi bastante conturbado. Com a derrota nas urnas, o PMDB entrou com um recurso para impugnar as eleições e cassar o candidato eleito sob a alegação de abuso de poder econômico. Um juiz de Aracati chegou a dar ganho de causa ao PMDB, cassando Dedé por oito dias. Uma série de manifestações e passeatas foi realizada durante a semana por

alunos das escolas municipais e, diante do absurdo da decisão, o Tribunal Regional Eleitoral anulou a sentença e reintegrou o prefeito ao seu cargo. As prioridades continuaram a ser Educação e Saúde, buscando-se, porém, aprimorar a estrutura administrativa para racionalizar serviços e evitar desperdícios de recursos públicos, que passaram a ser geridos com maior austeridade.

José Airton voltou a ser eleito prefeito para exercer um segundo mandato, no qual enfrentou muitas dificuldades e crises, principalmente na área da Saúde. Uma grande resistência às mudanças que estavam sendo implementadas e o fraco desempenho dos setores ligados à pesca levou o município a graves problemas econômicos.

Em 1997, Dedé Teixeira assume pela segunda vez a prefeitura, dando continuidade à política de geração de emprego e renda iniciada na gestão anterior e incentivando ainda mais a participação popular e democratização do orçamento público. Dedé continuou seus projetos por mais um mandato, a partir de 2001, quando entrou em sua terceira e última administração municipal de Icapuí, e sob a qual está o município atualmente.

A Administração Municipal

A Prefeitura Municipal de Icapuí está dividida em 7 secretarias municipais que trabalham em conjunto com a intenção de atender a todas as necessidades do município. São elas:

- Administração
- Ação Comunitária
- Educação e Cultura
- Saúde e Saneamento
- Desenvolvimento e Meio Ambiente
- Obras e Serviços Públicos
- Turismo e Esporte

Como anteriormente mencionado, a Educação foi uma das principais áreas de atuação da prefeitura ao longo de todas as gestões. Abaixo, os projetos de educação serão mais bem

explicitados, fazendo-se, inclusive, uma comparação entre o passado e o presente, bem como uma avaliação de quais são as perspectivas de futuro para a educação do município.

2. Educação

Programa Municipal de Universalização do Ensino

Artigo 23, inciso V – “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.”

Os anos 80 encontravam Icapuí, bem como diversos outros municípios brasileiros, sob uma triste realidade: altos índices de analfabetismo, muitas crianças fora da sala de aula, sem terem educação básica e poucas vagas nas escolas, sendo que as existentes eram preenchidas segundo critérios, muitas vezes, clientelistas. Os números evidenciavam uma enorme crise da educação local, onde havia cerca de 49% de analfabetos e apenas oito escolas que ofereciam 700 vagas até a 4ª série do Primário (atual ensino Fundamental). Para completar os dados, havia um reduzido número de professores, onde apenas 10% tinham formação em 2º grau.

Foi com base nessa realidade que a nova administração municipal decidiu ter, como prioridade, a garantia da universalização do ensino. Pautando-se na Constituição Federal de 1988, Artigo 6º que diz que “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social (...)”, foi travada uma grande batalha contra o analfabetismo e a favor da garantia de escolas a todos os jovens.

Para tanto, a administração municipal, ainda em 1986, primeiro ano de mandato, colocou como meta que em um ano fossem garantidas vagas a todas as crianças do município. As medidas que foram tomadas posteriormente correram nesse sentido.

Primeiramente, foi feita uma ampla mobilização popular, por meio de um processo de estímulo à participação e ao envolvimento da comunidade. Segundo Augusto Gomes, secretário municipal de educação e cultura da época, foi aproveitada toda a mobilização social decorrente da emancipação para envolver a sociedade e criar um espaço de discussão sobre os rumos da educação municipal.

Passando de casa em casa, conversando com cada cidadão, foi-se criando, pouco a pouco, uma rede de participantes no município, ao mesmo tempo em que se consolidava a idéia de que o poder estava sendo distribuído e compartilhado com a sociedade.

A partir desses fatores, o envolvimento e o estímulo da população foram maiores, batalhando pela implementação da universalização, conseguindo professores locais para dar aulas e se conscientizando da necessidade de educação. O processo ocorreu sempre em paralelo a discussões com a sociedade, ou seja, em reuniões nas quais eram decididas as necessidades e prioridades para a educação no município. Dessa maneira, todo o processo se deu de forma democrática e participativa, envolvendo diretamente a comunidade e os interessados.

Após garantir o envolvimento da população, foram escalados como professores aquelas pessoas que tivessem, pelo menos, o ensino básico, considerado o suficiente para alfabetizarem as crianças. Nesse momento, também foram chamados para dar aula os “filhos de Icapuí”, pessoas que haviam nascido no município, mas que estavam morando em outras localidades durante esse período.

A estrutura das salas de aula foi improvisada. Assim, foram arranjados espaços como Igrejas ou até mesmo um pé de cajueiro, sob o qual as crianças passaram a serem alfabetizadas. Os resultados do primeiro ano já foram muito satisfatórios, conseguindo-se aumentar de 17 para 59 salas de aula e de 690 para 3059 vagas. Para as crianças que viviam na área rural ou que não tinham escolas próximas, a educação foi garantida por meio do transporte escolar. Foram disponibilizados ônibus que buscassem todas as crianças e as levassem para lugares onde poderiam ter aula.

Paralelo a todo esse período, os professores “improvisados” passaram a receber formação e capacitação. Uma das principais capacitações foi feita com base na pedagogia de Paulo Freire⁶, segundo a qual o homem é o centro do processo de cultura e transformação e deve ter base crítica para poder participar e ser um agente ativo no processo. Assim, a pedagogia de Paulo Freire estudada adotava a alfabetização de jovens e adultos para poderem entrar e participar da sociedade e de sua transformação. Com base nisso, foram formados os chamados Círculos de Cultura e Aprendizagem, com o objetivo de diminuir os índices de analfabetismo entre jovens e adultos que chegava a 49%. Já na primeira rodada dos Círculos, foram

alfabetizados cerca de 250 adultos que, após essa fase, estavam aptos a ingressarem na 3ª série do primário.

Mas os avanços não paravam por aí. Após o primeiro ano de mandato e implementação dos projetos, começou a aparecer, por parte da sociedade, a necessidade de ensino médio. Assim, adotou-se, como meta, garantir o acesso ao ensino médio ainda no segundo ano de mandato.

Dessa forma, houve dois processos de mutirão: um de alfabetização, incluindo as escolas e os círculos de aprendizagem, e outro de formação de segundo grau e formação pedagógica para capacitar os professores.

Ao longo do tempo, a educação foi se tornando uma política pública reforçada, para a qual se destinava mais de 50% dos recursos municipais. Além disso, todo esse processo estimulou a auto-estima da população que passou a participar mais ativamente dos processos e da própria administração municipal.

Se, no entanto, nesse primeiro momento o que interessava à prefeitura era garantir o ensino a todos os estudantes, essa prioridade foi mudada na medida em que índices satisfatórios foram alcançados. Dessa forma, passados os primeiros anos e garantidas as condições de educação a todos os estudantes, a prioridade passou a ser a melhoria da qualidade do ensino. Para tanto, investiu-se na ampla capacitação dos professores e profissionais do ensino.

O investimento veio, primeiramente, na formação de ensino médio dos professores, passando então para uma formação de magistério que, em 1989 se consolidou por meio da criação do 2º grau científico. Na medida em que a maioria dos profissionais estava capacitada, foi elaborado um convênio com a UECE, Universidade Estadual do Ceará, segundo o qual a prefeitura conseguiu cursos de pós-graduação para seus professores – cursos esses ministrados aos sábados e hoje já concluídos por quase todos os professores. Também foram oferecidos cursos de técnicas em gerenciamento para os diretores escolares, bem como cursos de educação continuada.

A qualificação também se deu, posteriormente, por meio de um convênio assinado com o GEEMPA⁷, que introduziu no município a educação com base no construtivismo. Para esse convênio a UNICEF ajudou fornecendo passagens para os professores e o material didático.

Na medida em que os alunos iam se formando no ensino médio, passou a haver uma demanda pela universidade. Como no município não há cursos de ensino superior, os alunos se deslocaram para Aracati ou Mossoró. A prefeitura, a fim de ajudar, tem concedido uma ajuda monetária a esses alunos, pagando parte do transporte para o deslocamento aos dois municípios. Para promover também maior acesso à universidade, a prefeitura desenvolveu um convênio com um cursinho da região que envia professores a Icapuí para ministrar aulas aos alunos. Assim, aos poucos, tem se consolidado uma nova categoria no município: a de estudantes universitários.

Situação Atual

Ao longo dos quase 17 anos dos projetos educacionais, houve diversas alterações no perfil do município. Consolidando-se os dados hoje encontrados, notam-se diversas evoluções no que tange a alguns aspectos da educação municipal.

Atualmente, o município tem sido responsável pela maioria das ações na área educação, correspondendo a 20 escolas e 2 creches. Já o Governo do Estado tem atuado apenas em duas frentes: uma escola de ensino médio, com cerca de 400 alunos, e o Telecurso, com 150. Os dados do censo de 2002 apontam a existência de 4793 alunos matriculados nas escolas do município. Segundo dados de 2000, a relação professor/aluno no município é de 25 na média, dados bastante satisfatórios, segundo a Secretaria de Educação do município.

Quanto à taxa de analfabetismo, os dados do IBGE apresentam hoje uma taxa de 19% no censo de 2000 e no ano de 2002 a taxa de evasão escolar foi de 5,9%, como demonstrado no gráfico que será apresentado mais adiante. No que se refere ao índice de conclusão de curso, neste mesmo ano, de 284 alunos matriculados na 8ª série, 87,32% conseguiu concluir e de 407 alunos matriculados no 2º grau, apenas 25,55% concluíram.

Em referência aos Círculos de Aprendizagem, em 1995 foi decidido parar com o projeto, na medida em que a população beneficiada parecia desmobilizada e o trabalho se restringia apenas à educação e à alfabetização, sem desenvolvimento posterior, o que fazia com que os recém alfabetizados não prosseguissem seus estudos escolares. Assim, entre 1996 e 2002 foram implementados programas e projetos que deram continuidade ao processo de alfabetização, com uma média de 250 alunos por ano.

Existem no município várias atividades ligadas à cultura e ao desporto, havendo 116 núcleos culturais com atividades semanais, um centro de memória da cultura popular, uma biblioteca pública, três bibliotecas escolares e três grupos de teatro de rua voltados à cultura popular local. Já com relação ao desporto, o município tem dois ginásios poliesportivos, cinco quadras esportivas e escolinhas de esporte, além da organização de copas municipais e do incentivo ao esporte solidário. O município continua fornecendo transporte público e gratuito para as crianças de comunidades onde não há escolas, o que estimula as crianças a continuarem estudando.

O convênio com o cursinho pré-vestibular atende atualmente 150 alunos por ano. Quanto aos universitários, continua a ajuda no transporte de alunos para as faculdades de Mossoró e Aracati. Existem hoje cerca de 90 alunos no município e que, após a conclusão do curso, retornam para Icapuí procurando um trabalho em sua própria localidade.

A capacitação dos professores é ainda um processo contínuo. Hoje existe no município o Programa de Estudo Dirigido para o Docente, que conta com uma série de atividades para a capacitação dos professores, como a formação no ensino médio, formação no magistério, na universidade, em programas de pós-graduação e educação continuada. Dentro das metas do programa para 2004 está ter 95% do corpo docente com nível superior. Para tanto, o programa prevê a implantação de um programa de capacitação que consiga formar até 135 professores por ano. Os cursos seriam interdisciplinares, abrangendo diversas áreas, entre elas Filosofia, Educação, Sociologia, História, Literatura, Alfabetização, Comunicação, Matemática, Ciências Naturais, Estudos Sociais, Ética, Saúde, Arte, Cultura, entre outros.

No ano de 2002 foi elaborado no município, um Plano Municipal de Educação e a Lei de Diretrizes da Educação para os anos de 2003 a 2006. Seguem abaixo algumas explicações acerca de ambos.

Plano Municipal de Educação Lei de Diretrizes e Bases da Educação

O Plano e as Diretrizes foram elaborados em 2002 por um sistema democrático organizado em fóruns que envolveram discussões com diversos segmentos da sociedade, entre eles os participantes do próprio sistema educacional, a comunidade escolar e a comunidade local.

Quanto às diretrizes, foram estabelecidos seis princípios básicos para a educação, tendo sido todos elaborados com base nas diretrizes do partido do atual prefeito, o PT. Os princípios são:

1 – Universalização do acesso à Escola para todos: Todas as crianças, jovens e adultos de Icapuí têm direito à escola pública e gratuita, têm vaga garantida a partir de 05 anos de idade sem limite de idade para o final, considerando os jovens e adultos não escolarizados que deverão ter também esse direito, em busca de acabar com o analfabetismo em todo o município.

2 – Busca da qualidade do ensino: A escola em Icapuí luta e sonha por ser uma escola boa, com um ensino bom, onde as crianças, jovens e adultas permaneçam, se sintam bem, acolhidos, respeitados e acima de tudo aprendam, porque acima de tudo ela existe para isso, para ensinar. Buscamos uma escola que seja democrática em que todos aprendem. E isso só acontecerá se forem garantidas as condições básicas que são: material didático permanente, equipamentos, acompanhamento pedagógico, capacitação, criatividade e compromisso pelos professores.

3 – Valorização dos profissionais de educação: Os professores de Icapuí devem ter aperfeiçoamento permanente, para melhorar seu trabalho em sala de aula, questionar sua prática, e crescer ensinando e aprendendo. Ao lado disso, se não for garantido bons níveis salariais, não teremos feito grande coisa. Mais que nunca, buscam-se hoje caminhos para a profissionalização do magistério e para a renovação do prazer de ensinar, da auto-estima e do prestígio dos docentes.

4 – Fortalecimento dos canais de participação popular e democratização da gestão: Todas as pessoas que compõem a escola e a comunidade são fundamentais no planejamento e na execução das atividades que acontecerão durante o ano letivo. Decidir juntos significa envolver e conquistar para o compromisso, distribuindo assim às tarefas, ensinando todos a participarem e participarem bem. A escola democrática é a escola de todos, onde todos podem participar e ter poder de decisão.

5 – Busca de parcerias: O dinheiro gasto em Educação provou ser insuficiente para realizar tudo o que queremos, todos sabem disso. Escolas e órgãos de Educação têm que encontrar parceiros internos e externos para a realização de projetos e programas do

Projeto Pedagógico da Escola e seus desafios e para solicitar apoio com recursos através de convênios com órgãos não governamentais, governamentais, comunidade, etc.

6 – Humanização das relações: Buscamos a formulação de Pactos pedagógicos de convivência democrática. Essa é uma meta da Secretaria da Educação e das escolas. Porque somos gente, somos diferentes, únicos. Acertos e erros são marcas que nos identificam como seres humanos. Porque somos educadores, não estamos sós, queremos estar em grupos, ao lado de alguém, porque somos gente. Melhorar as relações entre nós, construir respeito, carinho, amizade é também nosso destino. Trabalhar para a vivência da ética e da tolerância deve ser também nosso esforço.

Os princípios acima foram, depois de elaborados, divididos entre ações práticas para cada uma das áreas da educação municipal. Assim, foram elaboradas atividades para atingir cada um deles no que se refere à educação infantil, fundamental, média, educação de jovens e adultos e educação especial⁸.

Já o Plano Municipal de Educação foi estabelecido, primeiramente, através de uma análise SWOT (ou FOFA), onde se levantaram as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da educação de Icapuí. Depois, foi elaborado um estudo sobre a identidade da educação do município, englobando identidade da escola, do educador, missão, visão e valores. A partir disso, foram criados os objetivos para a educação municipal, englobando: promoção da cidadania, motivação dos educadores, transparência, melhoria das condições de vida e de trabalho, inclusão social, elaboração de trabalhos com a comunidade local, melhoria da qualidade do ensino, entre outros. Para esses objetivos foram criadas ações estratégicas no sentido de implementá-los, ações essas que foram divididas entre os diversos segmentos da educação, sejam eles a educação infantil, fundamental, média, educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional, gestão da educação e o desporto.

O Plano Municipal de Educação pretende, dessa forma, ser uma base para o desenvolvimento de ações que consigam melhorar ainda mais a educação municipal promovendo melhoria da sua qualidade e de seus resultados.

Envolvimento da comunidade local em projetos escolares

Um dos grandes avanços das escolas de Icapuí está no sentido de atuarem de maneira descentralizada da secretaria. Dessa forma, cada escola é responsável por elaborar seu próprio programa pedagógico, com base nas diretrizes e no plano municipal de educação, fator que possibilita as escolas a se adequarem à realidade de sua comunidade e de resolverem seus problemas de forma autônoma.

As escolas são tidas como quase independentes, dependendo apenas financeiramente da secretaria, o que pode promover maior envolvimento com a comunidade local. Vale ressaltar que a participação da comunidade é uma das prioridades do Plano Municipal de Educação. Dessa forma, cada escola tem desenvolvido com os professores, funcionários da escola, alunos, pais de alunos e outros representantes da comunidade, atividades que promovam o envolvimento e o estabelecimento de projetos comunitários.

Uma das formas de envolvimento da comunidade se dá por meio do Conselho Municipal de Educação, Cultura e Desportos de Icapuí. O Conselho é um órgão de caráter normativo, consultivo e deliberativo criado em 1995 por Lei Municipal. Ele se reúne uma vez por mês e em outros casos de emergência. É responsável por elaborar o Plano Municipal de Educação, avaliar o desempenho das escolas, estabelecer critérios para o uso de recursos da educação e estudar propostas de alteração do ensino, entre outras atribuições.

O Conselho engloba diversos segmentos da sociedade, entre eles representantes da secretaria de educação e cultura, conselhos escolares de cada pólo regional, organização estudantil, sindicato dos servidores, câmara dos vereadores, conselho municipal da criança e do adolescente, secretaria de saúde e saneamento, secretaria de turismo e esporte e a secretaria de desenvolvimento e meio ambiente. Todos esses representantes são eleitos por colegiados realizados em assembléias de cada categoria ou instituição. Existem hoje 23 Conselhos Escolares no município que promovem uma participação ativa da sociedade nas decisões da escola.

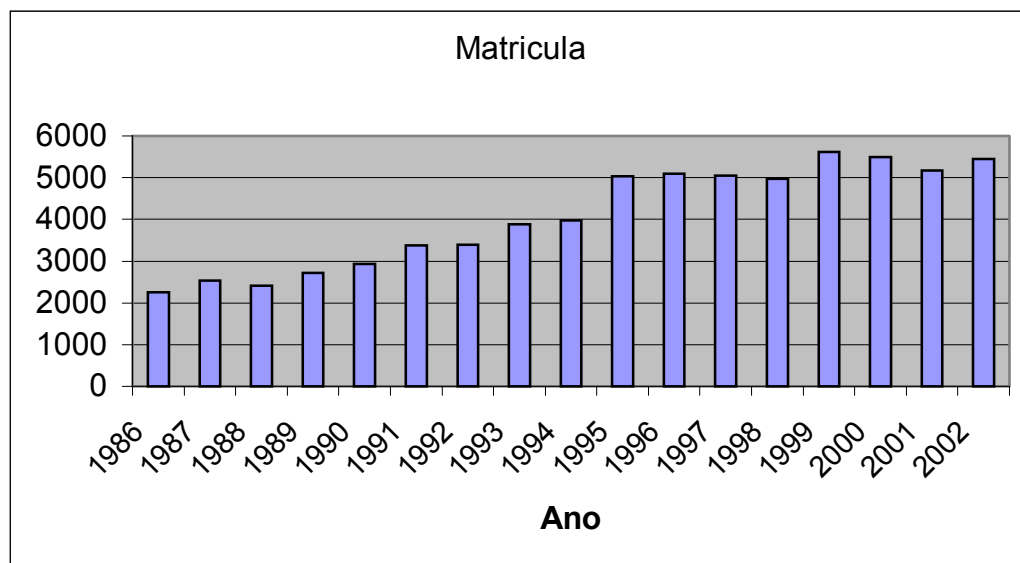
Além do conselho, a participação dos pais também é estimulada. Para tanto, semestralmente é realizado o evento “Um dia na escola”, quando os pais de alunos passam o dia realizando as mesmas atividades que seus filhos vivenciam na escola. O principal objetivo dessa atividade é envolver os pais e integrá-los à vida escolar, conscientizando-os da valorização da educação de seus filhos. Por meio de atividades desse tipo, a comunidade vai, pouco a pouco, se

sentindo responsável pela escola e pela educação, participando da vida e das escolhas escolares.

Um exemplo de projeto pioneiro na área de participação popular em questões escolares é o projeto “Mãos Dadas”, desenvolvido há mais de dois anos na Escola Horizonte para a Cidadania, da comunidade de Redonda. O projeto em questão pretende transformar a escola em uma comunidade de aprendizagem local, envolvendo a comunidade e estimulando a participação da mesma nas decisões. Assim, o projeto tenta despertar a consciência do papel dos cidadãos, incluindo-os e fazendo-os participar como agentes ativos no processo. O projeto promove uma intensa interação entre os segmentos da comunidade local, trazendo-os sempre para dentro da escola. Dentro disso, a escola passa, por exemplo, a ser o centro de desenvolvimento econômico, social e humano da comunidade. Uma das grandes conquistas do projeto em questão é ter feito, justamente, a comunidade sentir-se proprietária da escola, cuidando dela, realizando deliberações e atividades dentro ela.

Evolução dos dados educacionais do município

Número de alunos matriculados



Fonte: Secretaria de Educação e Cultura (2002)

Como se pode perceber, a partir da análise do gráfico acima, o número de matrículas teve um grande aumento ao longo do tempo. Se observarmos entre os anos de 1986 até o começo dos anos 90, a matrícula girava em torno de 2200 a 3000 alunos. Já no final dos anos 90 e começo de 2000, a matrícula chegou a atingir 5600 alunos, o que mostra que o município, ao longo dos anos, conseguiu aumentar sua capacidade de atendimento à população. No entanto, a matrícula tem sido, atualmente, um desafio para o município, na medida em que seus números têm diminuído constantemente devido à queda na taxa de nascimento. Esse desafio será melhor explicado a seguir.

A evasão escolar é ainda um problema sério enfrentado pelo município, mesmo tendo diminuído ao longo dos anos. O principal motivo da evasão está diretamente ligado à pesca, maior participação econômica do município. Como anteriormente explicado, o principal produto da pesca local é a lagosta que tem sua pesca dividida em ciclos. Dessa forma, durante cerca de três meses do ano a pesca da lagosta não é permitida pelo IBAMA, época chamada de *paradeiro*⁹. Para continuarem a trabalhar, nesse período os pescadores se deslocam para outros estados ou municípios, onde passam os meses pescando. Devido a essa transição, os filhos de pescadores acompanham os pais e, assim, se ausentam da escola.

Segundo professores das escolas locais, após o período do *paradeiro*, as crianças tentam retomar o estudo, mas devido à ampla defasagem, acabam não conseguindo atingir o nível de seus colegas, ficando, muitas vezes, de recuperação ou até mesmo reprovando de ano.

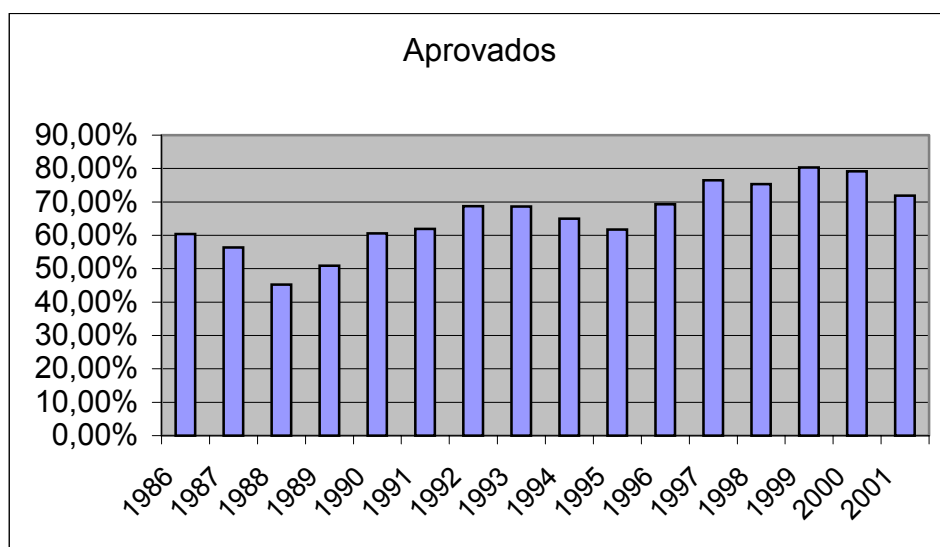
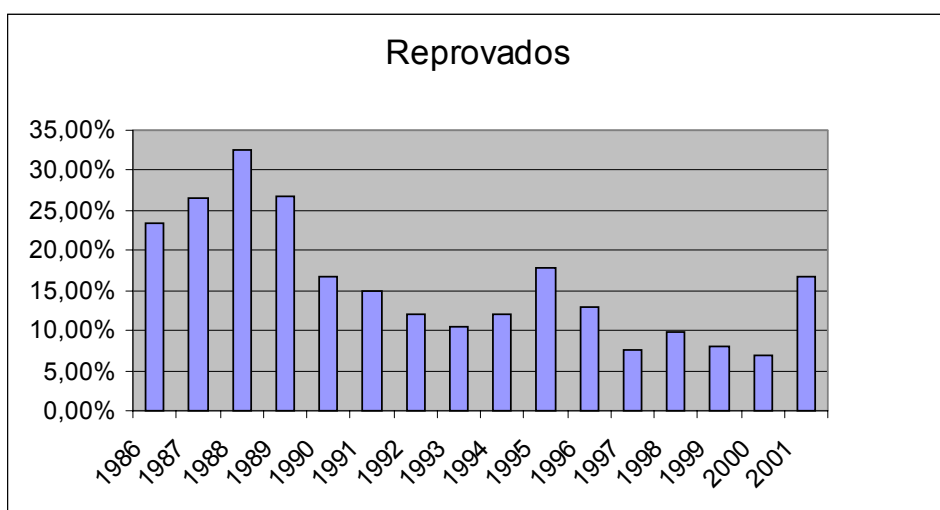
Para resolver esse tipo de problema, a prefeitura está tentando junto ao MEC¹⁰, desenvolver um projeto de estudo modular. Dessa forma, a criança poderia estudar de onde ela estivesse, sem perder o período em que está ausente. O projeto, no entanto, tem encontrado algumas barreiras junto ao MEC, o que faz com que o problema ainda não possa ser solucionado.

Outro motivo que impulsiona o aumento da evasão escolar é a situação financeira das crianças que acabam indo trabalhar para aumentar a renda da família. Contra esse problema, várias famílias do município são beneficiadas com dois programas de renda mínima federal, o Programa Bolsa-Escola e o PETI¹¹.

Como se pode perceber dos gráficos abaixo, houve, ao longo do final dos anos 90, uma diminuição no nível de reprovação, com conseqüente aumento no número de aprovações. Isso se deu pelo fato de Icapuí ter adotado, durante esse período, uma política de classes de

aceleração, a fim de evitar as reprovações. Dessa forma, as crianças que não conseguiriam passar eram encaminhadas para classes de aceleração onde estudavam a matéria já dada durante algum período para que pudesse continuar acompanhando seus colegas.

No entanto, isso começou a gerar alguns problemas, na medida em que muitas crianças eram aprovadas sem ter condições de chegar à série seguinte, o que prejudicava o aprendizado da turma. Por esse motivo foi decidido voltar com o sistema de reprovações em 2001, o que para muitos professores significou uma melhoria, pois passaram a ter as salas com um nível mais homogêneo de aprendizagem.



Desafios

A partir dos dados acima apresentados, não se pode negar que o município já pode ser considerado como um caso de sucesso na área de educação. No entanto, existem ainda diversos desafios que devem ser enfrentados para que o município possa se desenvolver ainda mais e conquistar ainda mais resultados de sucesso. Seguem abaixo alguns desses desafios percebidos tanto pela população local como pelos pesquisadores:

1-Diminuição do número de matrículas na educação infantil: ao longo dos últimos anos, tem ocorrido uma redução no número de crianças matriculadas. Tal dado está relacionado com a diminuição do crescimento populacional do município. Dessa forma, não tem havido grandes números de nascimentos, o que está transformando a pirâmide etária de Icapuí. Se, por um lado isso significa menores gastos com a população infantil, por outro lado isso pode se tornar um prejuízo ao município, na medida em que há cada vez menos matrículas, e, como consequência, escolas têm sido fechadas. Se considerarmos que a escola é uma conquista da região ou da comunidade, fechá-la pode significar voltar atrás em alguns aspectos de independência e descentralização da educação municipal. Além disso, quando há diminuição no número de alunos, há uma redução no repasse de recursos do FUNDEF¹², o que também significa um prejuízo à educação local. Para combater esse problema, o município tem estimulado a entrada de crianças cada vez mais novas na escola, de forma a aumentar novamente o número de matrículas.

2-Falta de trabalho qualificado para a mão de obra: esse tem sido, talvez, o maior problema enfrentado pela administração municipal. Ter a população educada e com alto nível de qualificação significa, em última análise, ter uma mão de obra que exige empregos mais qualificados. No entanto, o município ainda não é capaz de oferecer à sua população serviços qualificados, o que os faz trabalhar em locais onde não é exigida muita qualificação ou até ir embora do município. Esse problema reflete uma desvinculação dos projetos educacionais com o planejamento do desenvolvimento municipal. O que há de se fazer, e a prefeitura está começando a pensar nisso, é planejar um desenvolvimento municipal capaz de promover empregos mais bem qualificados para a população local.

3-Currículo muito preso ao MEC: uma das deficiências da educação local está no sentido de seu currículo ainda se ater muito ao currículo básico do Ministério da Educação. Assim, não há conteúdos diferenciados, como política, filosofia, etc. O município de Icapuí tem se mostrado um local de grande conscientização política e participação. Ações assim deveriam ser estimuladas e ensinadas na própria escola, havendo formação política para seus estudantes. Além disso, deveria ser pensado um currículo mais voltado para a formação profissional, capaz de capacitar os estudantes a algumas profissões necessárias à região, como beneficiamento, gerenciamento de pequenas indústrias, entre outras.

4-Infra-estrutura e material didático: esse foi o problema mais apresentado pelos professores da região que reclamam de não ter um material didático de boa qualidade e nem infra-estrutura escolar suficiente. Para tanto, segundo entrevistas, seria necessário um maior investimento da prefeitura na área da educação ou até a busca de parcerias que promovam tais melhorias.

5-Questão salarial: apesar de o salário dos professores municipais ser muito maior que da média do Ceará, ainda é um salário muito baixo se pensarmos no professor como agente do processo educacional, ou seja, com um papel fundamental no desenvolvimento da educação. No entanto, por outro lado, a prefeitura tem baixa arrecadação, o que significa ter uma folha de pagamentos restrita e baixa capacidade de expandir seus gastos com pessoal.

Como se pode perceber, ao longo dos 16 anos dos projetos educacionais, houve evolução e desenvolvimento em diversas áreas, de onde se pode concluir terem sido os projetos que tiveram efetivo sucesso e foram marcados por grandes conquistas. Há, ainda, alguns desafios e barreiras a serem resolvidos, mas são problemas que podem e devem ser enfrentados para que o município possa se desenvolver e conquistar, cada vez mais, resultados positivos.

3. Transparência e Participação Popular

A transparência na administração pública e a abertura de canais de participação popular são marcas do município desde que foi concluído o processo de emancipação.

Após um longo período sob governos nada democráticos e participativos, conhecidos pelas práticas clientelistas, a população de Icapuí mostrou nas urnas que desejava governos com características democráticas e populares, onde a comunidade pudesse intervir e direcionar as ações do poder público que julgasse necessária. Dessa forma, as novas gestões passaram a atuar de forma transparente promovendo mecanismos de participação social.

As principais ações do poder público municipal foram tomadas na direção da descentralização e da garantia de acesso aos serviços de saúde e educação, além de obras que ampliaram a infra-estrutura do município. Como exemplos, podem-se citar a garantia de abastecimento de água em todas as comunidades e a melhoria da malha viária do município.

A transição de um governo marcado pelas práticas do paternalismo e clientelismo para um de caráter democrático popular não foi fácil. Inúmeros esforços foram tomados para possibilitar senão uma ruptura completa, uma grande diminuição desses hábitos que eram profundamente praticados e muitas vezes institucionalizados na realidade da política local.

Uma grande marca que torna Icapuí um símbolo de transparência é o “*orçamento outdoor*”. Há vários anos, a prefeitura pinta mensalmente a execução orçamentária do município em muros, na parede da casa do prefeito e também coloca “*outdoors*” nas duas entradas da cidade. Sem dúvida, essa característica tornou-se um símbolo forte e marca a transparência administrativa do município. Além disso, por meio dela pode-se fornecer o acesso das informações para cidadãos, simplificando-as e tornando mais fácil a compreensão e o acompanhamento das finanças públicas, o que amplia as condições de participação e intervenção da sociedade na gestão municipal.

Se por um lado esse orçamento se tornou uma marca da transparência administrativa, abrindo possibilidades de participação, na prática ainda apresenta alguns problemas relativos a como essa participação pode se efetivar. Durante o trabalho de campo, e conversando com diversos cidadãos, percebemos que a maioria das pessoas não era capaz de entender e, sobretudo, “decifrar” o que estava pintado nos muros. Os principais motivos apontados eram o grande número de abreviações contidas no balanço, suas várias subdivisões e o desconhecimento da estrutura orçamentária, já que a esmagadora maioria da população não lida com tais instrumentos no seu dia-a-dia. Dessa forma, o instrumento utilizado pela prefeitura acaba não

efetivando seu objetivo principal: a participação total, pois falta informação à população para poder compreendê-lo.

Tal fato evidencia que não basta apenas fornecer os números para a sociedade. É necessário que a gestão pública municipal encontre mecanismos que possibilitem o fácil entendimento do orçamento por parte dos cidadãos. Nesse caso, várias técnicas poderiam ser utilizadas como forma de garantia de que grande parte da população poderá entender a peça orçamentária. Uma alternativa poderia ser a utilização de percentagem dos valores totais de receita e despesa. Com isso, a população poderia ter uma clara dimensão do que está, ou não, sendo priorizado pela prefeitura tendo um referencial claro estabelecido.

As ações que serão apresentadas a seguir ilustram alguns dos mecanismos adotados pela prefeitura municipal de Icapuí para viabilizar uma administração pública não só transparente, mas participativa.

Orçamento Participativo

Na primeira gestão de Dedé Teixeira, cada secretaria passou a elaborar um planejamento anual com metas, além de definir um orçamento para ser discutido nas comunidades. Para essa discussão, o município foi dividido em 8 núcleos comunitários. Os critérios utilizados foram basicamente a proximidade e a similaridade de interesses entre elas.

Para o plano anual de metas de cada secretaria foi prevista uma avaliação de desempenho. Ao mesmo tempo, o orçamento municipal era discutido nos núcleos com a participação de movimentos ligados à Igreja, membros da comunidade e lideranças locais. Cada núcleo elegia democraticamente três prioridades que, por sua vez, eram encaminhadas a cada secretaria.

Essa experiência de participação da população foi satisfatória, principalmente nos primeiros anos, já que todos queriam discutir e opinar sobre o futuro do município e as prioridades para sua comunidade. Esse processo foi importantíssimo, na medida em que garantiu uma série de conquistas para as comunidades e norteou um estilo de governar os recursos públicos.

Essa forma de gestão coletiva dos recursos públicos incentivou a participação popular e a formação de associações comunitárias, institucionalizando o diálogo entre a administração municipal e a população organizada. Nesse momento, Icapuí experimentava uma fase embrionária do orçamento participativo que estava por vir.

Anos mais tarde, na segunda metade de 1997, a prefeitura convocou a população para discutir o projeto do orçamento participativo tendo como base o programa que o PT já utilizava em Porto Alegre. O objetivo central era o de descentralizar e democratizar ainda mais o orçamento municipal e a administração local. No final de 97, o Orçamento Participativo Municipal foi aprovado pela Câmara de Vereadores, porém o processo de implementação só teve início em 1998.

O processo de implantação do OP, agora obedecendo a um processo metodológico e estruturado, visava à formação de uma mentalidade fundada na democracia local, tendo como ponto de partida a conscientização dos atores políticos, seguindo a seguinte estratégia de ação:

- *Sensibilizar os principais atores políticos locais, tanto aqueles ligados ao poder executivo, quanto a população, seja ela urbana ou rural.*

Durante todo o processo, é possível identificar três grandes momentos de sensibilização: o primeiro foi a realização do Seminário de Capacitação do Orçamento Participativo em dezembro de 1998. Os participantes foram os representantes do Fórum Municipal do Orçamento Participativo, representantes das secretarias municipais e lideranças comunitárias. O segundo momento foi a realização de uma pesquisa com o objetivo de conhecer mais a realidade das comunidades locais e identificar onde poderiam melhorar a mobilização popular para o comparecimento nas reuniões. Já o terceiro foi quando novos meios de comunicação foram utilizados na divulgação, com o intuito de manter a população sempre informada.

A Rádio FM Educativa de Icapuí pode ser facilmente identificada como o instrumento mais forte de mobilização que a prefeitura possui, todos no município escutam a rádio e o prefeito e seus secretários municipais estão constantemente em programas da rádio prestando esclarecimentos e passando informações à população. Porém, a prefeitura não deixa de utilizar outras formas de divulgação como jornais locais e apresentações de teatro de rua.

O orçamento participativo obedece a alguns procedimentos e a uma metodologia própria. São eles:

- *Mobilização Comunitária* e pesquisa sobre as prioridades para a comunidade e para o município. Uma equipe composta por técnicos e estagiários percorre as comunidades, indo de casa em casa, mobilizando a população para a reunião do OP. Quem responde o

questionário é o responsável pela casa e os resultados são apresentados nas plenárias comunitárias, servindo de parâmetro para a discussão e escolha das prioridades que constarão do orçamento municipal.

- *Plenárias Comunitárias* são realizadas junto às comunidades e têm a finalidade de dar explicação sobre o orçamento público. Escolhem-se 3 prioridades para a comunidade e 3 para o município. Também ocorre a eleição dos delegados para representar as comunidades nas plenárias regionais, numa proporção de 1 delegado para cada 5 moradores presentes.

- *Plenárias Regionais* são compostas por 5 regiões. Essas plenárias se constituem de reuniões onde os delegados podem conhecer melhor as comunidades, suas carências e suas infra-estruturas, visando votar com mais critério e solidariedade. Também são dadas informações sobre todas as obras votadas, bem como o valor dos recursos disponíveis para o orçamento da região.

O orçamento participativo de Icapuí, embora seja um mecanismo criado para que os cidadãos possam participar da definição de prioridades dos gastos públicos, não difere de experiências de orçamento participativo de outros governos democráticos populares, ou seja, apenas uma parcela muito pequena das verbas públicas é disponibilizada para que a população possa intervir no processo decisório. Talvez a grande explicação para isso seja o fato de que grande parte do orçamento já esteja comprometida com gastos previstos em Lei ou então com o pagamento de funcionários. Essa é uma realidade que não é exclusiva de Icapuí, é também percebida em todas outras experiências de orçamento participativo.

De toda maneira, o orçamento participativo de Icapuí representa um saldo positivo em relação às comunidades. Experiências como a do Orçamento Participativo sinaliza na direção de uma maior participação popular na administração municipal e na descentralização do poder.

Cidadania e crianças

Em 1998, com o intuito de reforçar e realimentar a gestão democrática da cidade através da participação de crianças e jovens na gestão da cidade foi assinado um convênio entre a Prefeitura Municipal de Icapuí e o Programa Gestão Urbana - PGU¹³. Essa determinação teve como meta radicalizar o processo democrático, levando em conta que trabalhar uma gestão

participativa com crianças e jovens diz respeito também à formação em práticas democráticas junto às novas gerações.

Programa Dia Feliz

O Programa Dia Feliz nasceu como fruto de uma demanda dos estudantes que queriam ter suas necessidades ouvidas e atendidas pela administração pública, por meio do orçamento participativo. Assim, o programa foi elaborado no sentido de incentivar a participação comunitária infanto-juvenil, através de atividades culturais, educativas e de lazer nas escolas públicas municipais. Para isso, são realizadas ações que desenvolvam integração, socialização e pensamento crítico dos jovens.

As atividades do programa são distribuídas em 4 horas de trabalhos, principalmente com as turmas de ensino fundamental e médio levando os processos de construção do orçamento participativo no município e a gestão dos recursos para dentro das escolas. Essas atividades podem ser divididas em 3 grandes ações:

1. Explicação sobre o que é o Dia Feliz com a utilização de teatro de bonecos ou apresentações de teatro de rua.
2. Em sala de aula, a equipe de trabalho é apresentada e explicações sobre o orçamento participativo são dadas¹⁴.
3. No encerramento, todos os grupos de crianças e jovens ficam juntos e falando sobre as suas comunidades, da escola, das suas famílias, do município como um todo.

Assim colocado, o Programa Dia Feliz tem sido uma forma de inserção dos jovens nas discussões da administração pública, um lugar para poderem mostrar suas necessidades e exercer, desde cedo e de maneira participativa, seus direitos de cidadãos.

Educação, arte e cultura

Os projetos municipais voltados para arte e cultura começaram, assim como tantos outros, logo após a emancipação de Icapuí. Uma das primeiras ações tomadas nesse sentido foi um mapeamento cultural realizado pela prefeitura com a intenção de identificar potenciais artísticos, valores e costumes das várias comunidades. A partir daí foram surgindo, aos poucos, vários núcleos culturais, em torno de atividades como dança, música e teatro de rua.

A partir desse movimento, a prefeitura sempre teve uma ação muito forte no sentido de tentar inserir a cultura em todas as áreas da administração pública, de modo a conseguir uma “mudança cidadã que passasse por uma política pública de cultura”, conforme afirmou o ex-secretário de cultura do município, Reudson de Souza.

Outra forma de atuação da prefeitura em relação à cultura foi a participação da mesma nos Fóruns de Dirigentes Municipais de Cultura, objetivando trocar experiências entre diferentes gestores municipais, movimento que acabou gerando as redes de cooperação técnica intermunicipais de educação e cultura. Um outro fórum no qual a prefeitura se inseriu foi o Fórum Intermunicipal de Cultura, organizado pelo Instituto Pólis, no sentido de discutir políticas públicas de educação e cultura. O que se pode perceber, é que a prefeitura de Icapuí sempre teve uma forte atuação no incentivo à área cultural, promovendo trocas de experiências, cursos e até mesmo cedendo espaço para o aparecimento de novas manifestações culturais.

Como resultado dessas ações voltadas à cultura, o município obteve bons resultados, despertando principalmente o interesse das crianças para a escola pública, a cultura e os esportes.

No entanto, se analisarmos a Legislação Federal, encontramos no documento “Parâmetros Curriculares Nacionais” estabelecido pelo MEC, uma clara referência à cultura e a arte: “O Ensino das artes compreende produção, fruição e reflexão”. O documento ainda sugere que as expressões artísticas abordadas sejam: artes visuais, danças, música e teatro. Entretanto, analisando-se a prática da maioria dos municípios brasileiros não existem verbas destinadas para a existência e aprimoramento das atividades relativas às artes nas escolas públicas, devido aos poucos recursos de que as administrações municipais dispõem.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) detalha como devem ser os gastos na educação, porém não inclui a manutenção de atividades culturais e esportivas. Outra amarração possível está no FUNDEF que também não deixa brechas para as duas áreas.

Apesar dessa dura realidade não muito favorável, Icapuí não abre mão de colocar a arte e a educação física dentro de sua política pública educacional.

Com o apoio do [UNICEF](#), além de verbas da própria prefeitura, alguns projetos, como o Projeto Escola de Artes e Educação Física, têm conseguido se sustentar ao longo dos anos. Essa idéia funciona basicamente através de grupos de monitores que trabalham nas escolas de ensino fundamental promovendo atividades ligadas à educação física e a arte. No conjunto de atividades está a música, a dança, a capoeira, as artes marciais, educação ambiental, artes visuais, entre tantas outras.

Os departamentos de Arte e Cultura e Esportes e Lazer coordenam tudo quase sem intervenção direta da secretaria, mas dependem de seus recursos. Dessa forma, pelas atividades desempenhadas, também podem ser considerados pontos fortes da secretaria de educação e cultura do município. Além dos projetos acima citados, o município ainda organiza uma série de eventos que muitas vezes envolvem várias secretarias com a finalidade de estimular a arte, cultura e educação. Entre eles podemos destacar:

Acampamento Latino Americano da Juventude

O Acampamento tem como objetivo promover o intercâmbio cultural da juventude latino-americana através da música, teatro, poesia, artes plásticas, oficinas, debates, palestras, caminhadas ecológicas, banho de mar, shows musicais, serestas, integração e discussão política, visando o desenvolvimento turístico e cultural adequado às alternativas de geração de renda e a preservação ambiental de Icapuí.

Semana Cultural

A Semana Cultural de Icapuí é um evento anual, que ocorre sempre na semana do dia 22 de janeiro, e tem como objetivo, além de comemorar o aniversário da emancipação do município, promover eventos culturais a fim de divulgar e estimular a cultura local. Assim, é realizada uma série de atividades como shows musicais, competições esportivas, feiras de livros, festival de dança, mostras de cultura popular, baile de debutantes, cortejos, espetáculos teatrais e corridas rústicas, como a de jegue, por exemplo, que ficou alguns anos proibidas pelo poder judiciário e retornou agora em 2003. O evento já se tornou uma tradição e traz todo ano ao município visitantes interessados em acompanhar a cultura popular local, além de oferecer momentos de descontração para a população.

Conselhos Municipais

Os Conselhos Municipais são instrumentos institucionais que buscam democratizar a gestão administrativa e que também devem sobreviver às mudanças de governo municipal. Em geral, os conselhos são órgãos colegiados que representam o poder público municipal, o poder judiciário, o poder legislativo e a sociedade civil. Em Icapuí, os conselhos nasceram da necessidade de redistribuição dos poderes após o processo de emancipação e a saída adotada foi a construção de instâncias locais de diálogo e de negociação social.

Esse momento marca a passagem de uma postura reivindicatória para uma postura de proposição por parte das comunidades, já que podemos considerar os conselhos como representantes diretos das bases comunitárias.

Eles assumem um importante papel no processo de definição e acompanhamento das políticas públicas municipais. Os conselhos participam da vida política local elaborando, executando e fiscalizando as políticas públicas a serem implementadas pelo município. O bom funcionamento dos conselhos depende da sensibilização, capacitação e mobilização das comunidades, além de um alto grau de informação.

Icapuí possui vários conselhos e podemos citar como exemplo os de educação, de desenvolvimento sustentável e da criança e do adolescente.

Como o escopo da pesquisa foi centrado nos projetos de educação do município, vale um aprofundamento no Conselho Municipal de Educação e Cultura que foi criado em 21/02/95. Sua principal realização pode ser considerada como a constituição de um fórum permanente de discussão sobre questões como o orçamento destinado à educação e a municipalização do ensino. Existem problemas e dificuldades que precisam ser superados como a falta de frequência dos conselheiros, principalmente das comunidades mais distantes, e a falta de planejamento e estratégias do conselho.

Um ponto negativo que pudemos perceber durante a pesquisa no que tange aos conselhos municipais é que alguns dos representantes da sociedade civil acumulam posições em diferentes conselhos e fóruns municipais. É sabido que tais práticas devem ser evitadas, pois esses representantes estão expostos a várias formas de cooptação tanto por parte do poder público quanto por parte de grupos de interesses.

Porém, verificou-se em Icapuí que não se tratava de indicação por parte da prefeitura municipal e nem de outros agentes externos, mas sim de que essas pessoas possuem forte credibilidade e liderança junto às suas comunidades de origem e muitos deles já exerceram cargos públicos. Dessa maneira, grande parte da população confia e acredita que eles têm mais “capacidade” para discutir as diferentes políticas públicas que estão em andamento no município.

Sendo a transparência uma das características mais fortes de Icapuí, não existem grandes problemas para o andamento dos conselhos. Os conselheiros gozam de acesso às informações necessárias para o exercício de suas funções e assim conseguem auxiliar o governo municipal na definição e implementação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, efetivar o controle social.

Os conselhos, assim como o orçamento participativo, demonstra a democratização e transparência da gestão municipal, não só por garantir sua criação, mas também por fornecer os instrumentos e mecanismos necessários para o seu pleno funcionamento e o desenvolvimento das noções de cidadania em um município que há a menos de duas décadas atrás tinha o paternalismo e o clientelismo como práticas corriqueiras.

Desafios do Município

A partir das análises realizadas em Icapuí, constatamos que o município ainda tem alguns desafios a superar para poder atingir um desenvolvimento efetivo. Abaixo destacamos alguns desses desafios, bem como algumas propostas que consideramos ser formas possíveis de superá-los.

4. Desenvolvimento Integrado e Sustentável

Esse talvez seja um dos maiores desafios que o município tem enfrentado. Conseguir alcançar o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se garanta sua sustentabilidade, preservação do meio ambiente e melhorias à população é algo que deve ser articulado entre os vários setores da sociedade. Hoje, esse é um dos temas mais discutidos no município e assim pudemos identificar alguns impasses.

O primeiro deles diz respeito ao turismo. Icapuí, como muitos municípios brasileiros, tem como grande privilégio uma paisagem ainda inexplorada e com um altíssimo potencial turístico. A proximidade da praia de Canoa Quebrada, altamente explorada pelo turismo, ainda faz com que o município possa atrair mais visitantes, tornando a região em um pólo de exploração turística. Se, por um lado, isso pode trazer um grande desenvolvimento econômico ao município aquecendo a economia local, gerando empregos, receitas para prefeitura e desenvolvendo a infra-estrutura da região, por outro lado essa exploração pode ser bastante predatória ao município.

Na medida em que turistas são atraídos, fatores negativos como a degradação do meio ambiente, violência, drogas, exploração sexual, perda de identidade cultural, entre outros tantos fatores também podem ser trazidos.

Assim, torna-se necessário que o município avalie quais as vantagens e desvantagens de explorar seu potencial turístico para definir como essa exploração pode se dar.

Quanto a essa discussão, a população local tem assumido um caráter bastante conservador, e resistindo às muitas tentações, não permitindo a entrada de hotéis ou *resorts* interessados nas belas paisagens do município.

O receio de Icapuí transformar-se em uma nova Canoa Quebrada já levou algumas comunidades a situações extremas que demonstram o seu grau de consciência e organização. Para exemplificar, a comunidade de Redonda chegou a expulsar e invadir as terras de um investidor que desejava construir um *resort* de frente para a praia. Essa mesma comunidade tem sido conhecida por permitir apenas a entrada de alguns poucos e pré-selecionados novos moradores em sua região. Ações como essa apontam o medo que a população tem das possíveis consequências de uma exploração turística mal planejada, o que eles chamam de “turismo pelo o turismo”.

A prefeitura por sua vez, tanta estabelecer um equilíbrio e o diálogo nesse impasse local. Uma das formas encontradas vai ao sentido de desenvolver o turismo local atraindo um “turista diferenciado”, que não estivesse interessado em drogas ou prostituição, mas interessado nos coqueirais, manguezais, nas falésias, nas dunas e nas praias.

Para isso, foi elaborado um projeto de hospedagem domiciliar, onde os turistas se hospedariam em casas da população local que poderia, além de “controlar”, ensinar como os turistas podem aproveitar e preservar o meio ambiente.

Um segundo exemplo de impasse diz respeito à exploração produtiva da região. Ao longo dos últimos anos a pesca da lagosta conseguiu ser bem fiscalizada tanto pelo IBAMA quanto pelas comunidades que se mobilizaram para esse propósito. Mesmo com esse tipo de ação integrada, a lagosta tem se tornado cada vez mais rara, obrigando muitos pescadores a migrarem para outra atividade, ou tentar a sorte em outra localidade do litoral nordestino.

Foi nesse contexto que alguns investidores e grupos empresariais de outras regiões encontraram nos mangues de Icapuí uma nova forma de produção: a criação de camarões em cativeiro.

Assim, alguns viveiros têm sido criados para que se possa gerar essa nova fonte de exploração produtiva. No entanto, segundo pesquisas, a criação do camarão, também chamada de carcinicultura marinha, pode ser extremamente danosa ao meio ambiente, o que tem mobilizado a população em ações contra as novas criações. Esse é também um debate que está amplamente em curso na cidade, inclusive em decorrência da “febre do camarão” que não só Icapuí, mas toda a região vive.

A fim de solucionar esse problema, a prefeitura municipal tem agido cautelosamente, analisando caso a caso, proposta a proposta, garantindo assim que a exploração seja feita de forma natural e sem maiores danos futuros. Uma das medidas tomadas nesse sentido foi o de exigir que a cada hectare de criação destinado à iniciativa privada, deve haver um hectare destinado à comunidade local. A tentativa é garantir que a população também esteja inserida, atuando competitivamente no processo e assim, não ficar sujeita à lógica perversa dos grandes investidores.

Como se pode perceber, existem algumas questões sérias a serem resolvidas para que se possa promover o desenvolvimento econômico da região. Esse processo torna-se ainda mais complexo na medida em que a população é consciente, engajada e está disposta a lutar pelos seus interesses. Foi nesse sentido que a prefeitura elaborou, ao longo do último ano, um plano de desenvolvimento sustentável para a região com o auxílio de uma consultoria externa. Esse plano engloba ações em diversas áreas, mas sempre levando em conta a participação social.

O plano prevê como eixo fundamental no processo de desenvolvimento a consolidação de um conselho municipal de desenvolvimento sustentável, que se compõe de 17 membros da sociedade civil, empresas privadas e o poder público que juntos discutem e têm o poder de aprovar ou vetar projetos que dizem respeito ao desenvolvimento de Icapuí.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável, embora ainda um desafio a ser superado, tem encontrado espaço de discussão e amplo respaldo de uma população ativa e consciente que batalha pela preservação de seu território.

Geração de emprego e renda

O segundo desafio está diretamente ligado ao primeiro, na medida em que a geração de emprego e renda depende diretamente do desenvolvimento econômico da região. Assim, o primeiro impasse desse desafio diz respeito à geração de emprego e renda ao mesmo tempo em que se garanta um desenvolvimento sustentável. O que está sendo discutido é a necessidade de se gerar emprego desde que essa geração não dependa da depredação ambiental ou das graves consequências que um desenvolvimento mal ou não planejado pode trazer.

Dessa forma, surge uma primeira questão básica: que tipo de emprego pode-se gerar no município e qual o impacto que essa geração pode criar?

Se, por um lado, aumentar a renda da população pode significar melhoria da qualidade de vida e talvez dos indicadores sociais, por outro lado deve ser questionado o quanto se pode abrir mão para garantir um desenvolvimento sócio-sustentável para a região.

Esse parece ser um grande dilema, na medida em que colocam na balança duas grandes necessidades do município e que interferem diretamente na população: geração de renda com sustentabilidade sócio-ambiental.

Outra questão crucial que gira em torno dessa discussão é a respeito do tipo de emprego a ser gerado. Quando se pensa em criar postos de trabalho, deve-se ter um cuidado muito grande para que não se gerem empregos danosos à própria população, que levem a privações e a precarização das relações de trabalho. Os empregos devem ser pensados paralelamente ao desenvolvimento econômico da região.

Assim, não devem ser apoiados empregos que causem prejuízos ao município, ao meio ambiente, à população ou que fomentem qualquer outra forma de exploração danosa. Devem sim ser priorizadas e incentivadas formas de geração de renda que promovam melhorias e que tragam desenvolvimento ao município, sem prejuízos à população e ao meio ambiente.

Nesse sentido, a prefeitura elaborou estratégias criativas com a intenção de oferecer 1000 novas vagas de trabalho. A primeira delas é a pesca da lagosta viva, que alcança altos preços no mercado internacional. A segunda é a pesca da lagosta em águas profundas, uma solução encontrada para a baixa produção da lagosta, porém para isso é necessário que os barcos lagosteiros sejam reequipados e a força de trabalho capacitada. Essa capacitação será dada em um barco-escola durante a época do paradeiro. E a terceira é o cultivo de camarões em viveiros, como já foi mencionado, que continua a ser discutida com a sociedade.

Um outro ponto de extrema importância quando tratamos da geração de emprego e renda é a qualificação da mão de obra local. Os números e indicadores quanto a isso são bastante favoráveis, na medida em que boa parte da população é alfabetizada e muitos possuem o ensino médio. No entanto, essa mesma população qualificada não encontra no município trabalhos apropriados aos seus conhecimentos e anseios. Assim, há um grande descontentamento por parte da sociedade que estudou e mesmo assim não consegue utilizar o que aprendeu por não ter oportunidades de emprego qualificado.

Por outro lado, essa mesma população embora tenha estudado, tem uma grande carência de profissionalização, de forma que se tornam capacitados para certos empregos e pouco qualificados para outros. Para superar esse problema seriam necessários cursos de profissionalização e capacitação em determinadas áreas.

Essas áreas devem ser previamente mapeadas e os potenciais econômicos do município levados em consideração. Um exemplo seria a cadeia de beneficiamento de pescados. Simultaneamente a esse processo, a prefeitura poderia promover ações no sentido de incentivar o investimento em indústrias de beneficiamento, enquanto seria oferecido à população curso técnico de como operar as máquinas, as fases de beneficiamento e de como organizar e coordenar os processos produtivos. A prefeitura também poderia direcionar mais fortemente seus esforços para o desenvolvimento da fruticultura, que se apresenta como um grande potencial, porém ainda timidamente explorado.

5. Melhoria da Qualidade e Aumento do Investimento na Educação

Como descrito acima, os programas de educação carecem de uma nova força para se obter um nível mais alto de qualidade. Para tanto, são necessários novos investimentos: melhora na infra-estrutura das escolas, no material didático e o aumento do salário dos professores podem ser apontadas como as principais ações, porém a prefeitura não possui tais recursos extras.

Algumas escolas encontram-se em condições melhores por conseguirem pequenas doações e ajudas, muitas vezes oriundas de dentro mesmo da comunidade na qual elas estão inseridas. Os problemas maiores concentram-se nas escolas das comunidades mais pobres e que dependem totalmente dos recursos repassados pela secretaria.

Outro ponto que deve ser encarado seriamente pela secretaria da educação e cultura é a resposta para a seguinte questão: Por que apesar de quase todos os jovens e crianças estarem na escola, muitos não estão aprendendo¹⁵?

Essa é uma questão complexa e muitos podem ser os fatores que a explicam. A heterogeneidade das turmas, a falta de participação dos pais no processo pedagógico e incertezas gerada pela falta de perspectivas para o futuro podem ser algumas das causas, mas não são as únicas.

Talvez uma medida inicial possa ser uma reavaliação dos métodos e processos pedagógicos adotados pela secretaria nas suas muitas escolas, verificando se eles estão de acordo com a realidade dos alunos e do município. Nos círculos de alfabetização, que reduziu de forma drástica o número de analfabetos, e durante grande parte do processo de universalização do ensino, a metodologia adotada era a do educador Paulo Freire que respeitava os saberes locais e os levava em conta no processo pedagógico e hoje não é mais assim. Esse entre tantos outros pontos deve ser considerado para que, a partir de então, uma análise seja feita com o intuito de tentar traçar ações que resultem na elevação do nível da qualidade da educação no município.

A secretaria municipal de educação e cultura promoveu durante os dias 27 a 31 de janeiro de 2003 a Semana Pedagógica. A idéia foi fazer uma reflexão da educação no município, levando em conta todas as ações educativas para a construção de um projeto pedagógico que ofereça condições melhores para os alunos. A Semana foi iniciada nas escolas, cada uma discutindo com toda a comunidade escolar e local durante dois dias, um projeto de ensino que pudesse

melhorar a qualidade da educação municipal. O terceiro dia foi marcado pela abertura oficial e contou com a participação do Secretário Nacional do Programa Bolsa-Escola, representando o Ministro da Educação e a professora Elizabeth Romão da Universidade Federal do Ceará, além do prefeito e secretários. No quarto dia foram oferecidas diversas oficinas para todos os professores da rede pública do município com a presença de professores de universidades do Rio Grande do Norte e Ceará. E encerrando a Semana Pedagógica aconteceu a I Conferência Municipal de Educação com uma palestra do professor João Antonio Cabral de Monlevad, assessor legislativo para educação do Senado Federal.

Fatos assim comprovam que a secretaria e a prefeitura estão cientes e comprometidas com a melhoria da qualidade da educação pública no município, mas somente isso não basta. Existe a necessidade que os pontos discutidos por toda a comunidade escolar se transformem em ações concretas e em políticas públicas da secretaria. Somente dessa forma se dará um outro avanço da educação de Icapuí e os impactos serão percebidos no futuro.

6. Melhoria da Qualidade da Participação Popular

Mesmo sendo surpreendente o nível de participação da população de Icapuí comparada à realidade de outros municípios, essa participação ainda tem enfrentado alguns problemas para se consolidar como um amplo processo democrático. Uma delas está na capacitação da população local que, muitas vezes, não tem a informação necessária. Além dessa falha na informação, outro problema sério é a falta de engajamento e certa acomodação da população frente a questões importantes, o que faz com que sempre esperem ações prontas e definidas por parte da prefeitura.

Muitos em Icapuí explicam essa situação por dois grandes motivos, apesar de não apresentarem argumentos muito fortes para tal. Uma explicação concentra-se na idéia de que o município deu um grande salto na qualidade de vida e nos indicadores sociais nos seus menos de 20 anos de vida e, assim, muitos se acomodaram com a situação. Outro ponto importante e que está intimamente relacionado com a participação no Orçamento Participativo que é a falta de recursos da prefeitura. Como geralmente as demandas são por obras, como a construção de escadarias, pavimento ou instalações sanitárias, a população acaba não participando, pois sabe das dificuldades da prefeitura.

Existem ainda outros exemplos de como a população não está preparada para assumir a participação. É o caso do que acontece nos conselhos, como o de educação, onde muitas vezes há baixa participação e envolvimento das comunidades, já que as pessoas não estão preparadas, conscientizadas ou capacitadas para se engajarem e se envolverem nas decisões, apesar dos esforços feitos pela prefeitura.

Quanto aos jovens, parece haver uma falta de informação e até certa apatia por parte dos estudantes que, muitas vezes, ficam ausentes dos processos decisórios do município mesmo tendo os canais de participação abertos, começando por não participarem das decisões de sua própria escola. Esse tipo de atitude acaba por desencadear o que trataremos a seguir, a falta do surgimento de novas lideranças no município.

Nos jovens, também parece estar presente o primeiro problema apontado, o do comodismo. Sem terem perspectivas de empregos em atividades novas, tendo passado pela educação para todos, saúde e necessidades básicas garantidas pela prefeitura, os jovens de Icapuí parecem ter entrado em um processo de comodismo, esperando que o poder público resolva e garanta tudo para eles, sem a necessidade de sua participação. É como se faltasse a eles um sentimento de luta, de ideal, um objetivo maior, sentimentos que vigoravam na geração que lutou pela emancipação.

Para que se possa transpor essa barreira e garantir maior qualidade e participação, torna-se necessário investir tanto na capacitação da população como na conscientização da mesma, de forma que as pessoas possam saber o quanto é importante o seu envolvimento e como ele pode ser realizado. Para tanto, uma ação que pode ser tomada é envolver a própria escola nesse processo de aprendizado e conscientização. Assim, saindo do currículo básico do MEC, as escolas poderiam dar subsídios para que os jovens se engajassem, se estimulassem e se envolvessem com os canais de participação já presentes no município.

Uma alternativa muito interessante e que já foi apresentada nessa pesquisa é o Projeto Mãos Dadas da Escola Horizonte da Cidadania. Ray Lima, um dos responsáveis pelo projeto, define o Mãos Dadas como sendo a “gestão para o desenvolvimento comunitário escolar”, em que se envolve toda a comunidade local em um ambiente de discussão e aprendizagem – a escola – para que juntos se sintam proprietários dessa escola que foi oferecida pelo poder público, e

juntos também possam discutir o andamento da comunidade escolar e efetivamente tomem seus lugares como uma sociedade ativa e participativa.

7. Continuidade dos Projetos

Icapuí foi inovador em diversas ações, assumindo projetos e políticas públicas capazes de melhorar sensivelmente a qualidade de vida de sua população em um curto prazo de tempo. Foi o caso, por exemplo, da saúde, da educação e da mobilização popular. No entanto, depois de passado o início dos projetos e sua consolidação, alcançando os resultados primariamente estabelecidos, houve uma certa estagnação. Dessa forma, alguns projetos não foram reavaliados, redimensionados ou redirecionados, parando no tempo e alcançando somente os resultados a princípio previstos. Segundo uma professora da rede municipal, esse é um momento em que se estagnou, “parou na mesmice”.

É interessante inclusive ressaltar que o município de Icapuí, antes referência em seus projetos e políticas públicas, hoje fica atrás de municípios a quem já foi modelo, tendo perdido seu lado pioneiro e inovador. O que se percebe é que não houve, ao longo do tempo, a projeção de uma evolução dos projetos, de forma que esses pararam assim que atingiram os primeiros resultados positivos.

Esse é o caso, por exemplo, dos projetos na área da saúde. Projetos como o Corpo Meu, Minha Morada, anteriormente pioneiro e já premiado acabaram ficando para trás, perdendo aos poucos espaço na administração municipal e posteriormente perdendo espaço na própria sociedade.

Na medida em que se estagnaram os projetos, Icapuí corre o risco de regredir, de perder inclusive o que já alcançou, voltando para trás. O necessário é haver uma reformulação do andamento dos projetos, um redirecionamento e o estabelecimento de novos indicadores e metas que devem ser atingidos. Deve haver uma evolução para que os projetos não parem no tempo ou deixem de atender as necessidades da população, significando apenas uma continuidade.

Intrinsecamente a esse desafio vem o já mencionado desafio de aparecerem novas lideranças capazes, inclusive, de planejar essas novas metas e de criarem as condições e ações para esse novo desenvolvimento de Icapuí.

Surgimento de novas lideranças

O surgimento de novas lideranças parece ainda ser um desafio de difícil resolução, apesar de ser extremamente importante para o município. Partindo-se da história de Icapuí, temos, na década de 80, uma elite local que, após estudar em Fortaleza, voltou ao município cheia de sonhos e ideais que foram capazes de conseguir a emancipação e implementar políticas públicas e projetos revolucionários em áreas sociais. Essa mesma elite consegue, em quase 17 anos de administração, consolidar uma série de melhorias, desenvolvendo o município e melhorando de maneira surpreendente a qualidade de vida da população.

No entanto, vale ressaltar que em todos esses anos esteve no poder esse mesmo grupo, representado basicamente por 2 prefeitos e por uma mesma equipe técnica e política gerenciando a administração pública.

Se, por um lado, isso foi de grande benefício ao município, pois possibilitou a continuidade de todos os projetos, por outro lado esse continuísmo administrativo pode levar a uma estagnação, e é exatamente isso que está ocorrendo. Com as mesmas pessoas no poder, chega um momento em que as idéias não são mais revolucionárias nem inovadoras, em que não há o pioneirismo, em que a visão acerca dos projetos torna-se a mesma.

Para garantir que o processo sempre evolua, se renove, seja diferente, é necessário ter no poder pessoas capazes de ver algo diferente do que já foi feito, capazes de ter uma nova visão acerca da administração pública municipal. No entanto, isso pouco ocorre, devido à falta de estímulo que a população teve em gerar, dentro das comunidades, novas lideranças. Ao longo dos anos em que as melhorias foram consolidadas, acabou por se desenvolver na população local um certo comodismo, marcado em certos momentos até pela indiferença por questões relacionadas à gestão municipal. É nesse contexto que o município acaba tendo, por 17 anos, a mesma equipe e está sem perspectivas de grandes mudanças, de grandes transformações.

Todo esse processo também pode ser bem observado tomando como objeto de análise a situação dos grêmios estudantis. Historicamente, os grêmios tiveram grande força no

município durante o início dos anos 90, quando, como consequência, foi criada a UMESI – União Municipal dos Estudantes Secundários de Icapuí – que pretendia organizar os grêmios das diversas escolas. No entanto, ao longo dos anos, a entidade foi perdendo força devido ao desinteresse dos alunos que não se engajaram por não haver um projeto comum.

Segundo um ex-aluno e participante de todo o processo da UMESI, Márcio José, o maior desinteresse vem por causa de um comodismo, da falta de participação dos jovens que já têm quase tudo o que querem e não precisam batalhar por algo novo. Ele ainda afirma que, embora a prefeitura dê bastante abertura para a participação, ela não dá condições para que essa participação se efetive, nem para o surgimento de novas lideranças. Segundo esse ex-aluno, “Icapuí precisa se emancipar de novo”, criando novas ideologias capazes de mobilizar os seus cidadãos, principalmente os jovens, para que surjam essas novas lideranças, para uma renovação administrativa capaz de retomar o andamento dos projetos.

Isso também parece ser de extrema importância para o prefeito Dedé Teixeira que acrescenta, ainda, que é preciso também uma renovação da própria oposição, a fim de poder sugerir melhorias e garantir maior desenvolvimento.

Dessa forma, percebe-se que Icapuí parece estar em meio a um processo, onde os projetos não são mais capazes de gerar grandes desenvolvimentos por uma falta de novas visões. E essa falta de visão decorre diretamente da ausência de novas lideranças no município, de novas visões capazes de agregar, de trazer algo diferente e inovador. Para que esse processo possa ser revertido, torna-se necessário o investimento em uma educação capaz de estimular a participação dos jovens e capaz, principalmente, de despertar neles uma consciência crítica e política.

8. Integração Regional

Como já foi mencionado, Icapuí tornou-se uma referência em políticas públicas, sendo modelo para diversos municípios tanto da região como até de outros estados. No entanto, sua importância é inegável aos municípios próximos a ele. É o caso, por exemplo, de Aracati, antes município ao qual Icapuí pertencia sendo um distrito e que agora adota como modelo alguns projetos antes realizados em Icapuí, como o de universalização do ensino e o Mãos Dadas.

Apesar dessa forte ligação que existe entre os municípios, na medida em que Icapuí é uma base de referência, existe ainda pouco diálogo entre esses municípios próximos. Dessa forma, ainda está presente uma cultura de que a administração municipal deve ser exercida de forma isolada, sem cooperação e sem se pensar regionalmente, de forma mais ampla e que englobe outros atores importantes ao processo.

Um exemplo típico da falta de integração regional se dá na estrada que divide Icapuí de Tibau no Rio Grande do Norte. Trafegando pela estrada, saindo de Icapuí, pode-se perceber um trecho de asfalto em excelentes condições. No entanto, ao passar a placa de divisa de estados a estrada vira de terra em condições absolutamente precárias. Isso é prejudicial para ambos os municípios, na medida em que, por exemplo, o acesso de turistas acaba sendo prejudicado por uma estrada mal feita.

Para resolver esse tipo de problema, seria necessário um diálogo mais freqüente entre as prefeituras, que de alguma forma poderiam pensar em soluções conjuntas para que nenhuma das duas seja prejudicada por uma estrada por exemplo, pois no final das contas, ela é comum aos dois municípios.

Assim como nesse caso, diversas outras ações poderiam ser pensadas em conjunto, até mesmo um próprio desenvolvimento sustentável regional, ou políticas públicas integradas de educação e saúde, de forma que o desenvolvimento de um município não seja isolado, o que pode gerar até uma migração da população para outros municípios, onde possam ter melhores condições de qualidade de vida.

Dessa forma, ações que priorizem o desenvolvimento regional são ainda um desafio ao município que de alguma maneira deve repensar seus atos, a fim de conseguir melhorar a qualidade de vida de sua população e de gerar um crescimento tanto em qualidade quanto em escala.

9. Parcerias¹⁶

Uma esmagadora maioria das atividades, programas e projetos de Icapuí são de âmbito municipal. Uma simples explicação para isso, além das obrigações contidas em Leis, pode ser feita pelo fato de a gestão municipal estar mais próxima das necessidades, do dia-a-dia das

comunidades e, dessa maneira, cabe a ela encontrar soluções para os problemas que afligem a população.

Porém, Icapuí sendo um jovem e pequeno município do Estado do Ceará enfrenta problemas muito maiores do que sua capacidade de solucioná-los e mesmo assim vem obtendo destaques e prêmios pelos resultados que vem alcançando ao longo desses anos.

Talvez a chave para o sucesso tenha sido a saída que o município procurou para tentar resolver esses problemas conhecendo muito bem suas limitações. A busca por parcerias é e foi muito intensa na história do município, o que torna quase impossível listar todas elas, porém as parcerias mais importantes valem ser mencionadas: UNICEF, Petrobrás, Governo Estadual do Ceará, Governo Federal, PNUD, Banco do Nordeste, BNDES, Banco do Brasil, SEBRAE, UFC entre tantas outras.

Todos os grande avanços que o município alcançou ao longo dos anos foram consolidados com o auxílio de parcerias com organizações estatais ou não-estatais, e essas atuando com maior ou menor intensidade. Desde cedo o município percebeu que sozinho não conseguiria avançar muito, em face aos enormes problemas que ele apresentava. A arrecadação do município não é grande, muito pelo contrário, e as parcerias continuam sendo fundamentais para a continuidade da evolução de Icapuí.

Atualmente o município busca parcerias para a geração de postos de trabalho. Especialmente, a secretaria de desenvolvimento e meio ambiente está trabalhando no sentido de encontrar parceiros para o funcionamento de uma fábrica de doces na comunidade de Olho D'Água e para a indústria de beneficiamento de pescado da COOPI¹⁷.

O Plano de Desenvolvimento Local e Sustentável de Icapuí contou com vários parceiros na sua elaboração e visou universalizar o processo de investimento no município, potencializar as atividades causando o menor dano possível ao meio ambiente e inserindo a população diretamente nesse processo, de forma participativa, para que ela se sinta realizadora dessas ações e mantenha as identidades e tradições culturais do município. A meta é bastante ousada: aumentar em mais de seis vezes a receita do município com o desenvolvimento de mini-indústrias, turismo responsável, pesca, carcinicultura e outras atividades menores.

10. Impactos na Realidade Local

Quando analisamos a realidade do município de Icapuí, fazendo uma retrospectiva histórica, podemos perceber inúmeros impactos na realidade local que surgiram em decorrência dos projetos implementados desde a emancipação do município. Em especial, as ações realizadas nas áreas de educação, cultura e saúde são apontadas como as de maior impacto por terem transformado radicalmente a situação da população, antes totalmente desprovida de serviços básicos.

Poder ter acesso a esses serviços, que proporcionam uma qualidade de vida mínima, foram e são, talvez, as condições necessárias para que a população pudesse ter acesso à cidadania e à participação, exercendo seus deveres e tendo seus direitos, o que antes não ocorria na realidade dos icapuienses.

Alguns aspectos podem hoje demonstrar o avanço na qualidade de vida da população, bem como o aumento da participação e exercício da cidadania. Analisando-se a situação, encontramos uma população que há pouco tempo não tinha acesso à educação e à saúde básica, tendo que se deslocar para outros municípios ou até mesmo outras regiões para ser atendida, uma população que vivia sob o descaso do governo de Aracati e que nem tinham as condições mínimas de vida.

Hoje, pelo contrário, essa mesma população é capaz de reivindicar não mais por atendimentos em hospitais ou por vagas nas escolas, mas sim, por uma melhor qualidade de atendimento hospitalar e por uma escola de mais bem aparelhada e cuidada, uma maior qualidade no ensino.

A população do município hoje se vê capaz de discutir a qualidade dos serviços que lhes são prestados, de participar ativamente dos processos de decisão, de ser um agente ativo dentro da administração pública municipal.

Esse avanço também é facilmente identificado quando tomamos os indicadores sociais do município e os comparamos com a média do Estado do Ceará, ou com a média nordestina que, infelizmente, ainda vive sob uma realidade de descaso e de sérios problemas sociais. Icapuí tem hoje dados municipais dos quais se orgulha, como a própria educação, a transparência da administração, a saúde, entre outros.

Todos os fatores acima citados demonstram o aumento da qualidade de vida que a população de Icapuí não apenas conquistou, mas conseguiu preservar, através de uma gestão preocupada em oferecer serviços de qualidade, e, principalmente, comprometida em democratizar a administração descentralizando e democratizando as decisões. E talvez, essa seja uma das maiores conquistas de Icapuí.

Todas as administrações municipais que vieram logo após o processo de emancipação – com ênfase nas duas primeiras - estavam amplamente determinadas em implantar um projeto descentralizador e participativo ao município e às suas ações. Assim, possibilitaram, de diversas formas, que a população local se inserisse no processo, que fosse ativa nas decisões e comprometida com a melhoria do município. Nesse contexto, por exemplo, foi construído o processo do Orçamento Participativo que foi a primeiro a ser implementado em uma cidade do nordeste, os Conselhos, os Fóruns de Discussão, entre outras ações que promoveram maior participação popular.

Um outro impacto extremamente relevante foi a capacidade de Icapuí em servir como modelo para outras administrações municipais. Icapuí passou a ser considerada uma iniciativa pioneira e sua experiência de gestão municipal inovadora foi sendo disseminada, colaborando com a construção de novas políticas públicas principalmente no campo social e no atendimento às populações mais pobres. Dessa forma, serviu como modelo para diversos municípios que, interessados em se desenvolver, vieram aprender com Icapuí como o processo tinha se dado. O próprio Partido dos Trabalhadores passou a utilizar o que foi desenvolvido em Icapuí para disseminar essas experiências em práticas administrativas comprometidas com o desenvolvimento social em outras gestões de caráter democrático e popular.

No entanto, Icapuí não foge à regra em relação a outras iniciativas semelhantes que geralmente nascem de prefeitos comprometidos com a transformação da realidade local. O interessante é perceber que mesmo governos ligados a setores mais conservadores da sociedade, hoje colocam esforços para implementar políticas públicas postas em prática em Icapuí há quase 10 anos, inclusive utilizando os mesmo profissionais.

O caso mais emblemático talvez seja o do município de Aracati. Vendo que o município de Icapuí estava muito à frente da realidade de Aracati, o prefeito decidiu tentar implementar, em seu município, ações parecidas com as anteriormente implantadas em Icapuí. Para tanto,

contratou pessoas vindas de Icapuí, como o Augusto, ex-secretário da educação de Icapuí e responsável pela universalização do ensino e Ray Lima, responsável por inúmeros projetos nas áreas de educação, arte e cultura. A prefeitura de Aracati, agora tendo à frente da secretaria de educação essas novas lideranças, tem tentado implantar projetos como o de universalização do ensino, o Projeto Mãos Dadas, a introdução da arte e cultura na educação através do Programa Zumbi¹⁸, conseguindo, nessa área, avanços até maiores do que os obtidos em Icapuí, já que o município conseguiu transformar ações dessa natureza em política pública municipal de educação com o apoio da Fundação Kellogg.

Assim, temos como maiores impactos das realizações ocorridas em Icapuí, a melhoria da qualidade de vida da sua população; a transformação da realidade local através de projetos nas áreas de educação, saúde além de outras políticas sociais; o aumento da participação popular, o exercício da cidadania; transparência e democracia na administração municipal e a disseminação de seus projetos para outras localidades, servindo como referência e como experiência consolidada de sucesso.

11. Conclusões

Após realizar a pesquisa de campo durante um mês e avaliar o andamento dos projetos e as mudanças que o município sofreu nos últimos anos, podemos concluir que Icapuí é realmente uma experiência e um modelo de sucesso.

Conseguir mudar a realidade local, transformar radicalmente a vida das pessoas, possibilitar a intervenção da sociedade na administração pública, abrindo vários canais de participação, garantir a transparência, a continuidade de grande parte dos projetos, os processos democráticos, a evolução dos indicadores sociais e o desenvolvimento do município são apenas algumas das conquistas de Icapuí. O município conseguiu, em poucos anos desde sua emancipação, atingir resultados extremamente satisfatórios e, acima de tudo, elevar a qualidade de vida da população, o que por si só, já pode ser admitido como resultado de sucesso.

A transformação da realidade local é, no entanto, um processo contínuo que não pode nunca parar e deve ser sempre reavaliado e redirecionado. Assim, apesar de inúmeras conquistas, o município passa por um momento de redefinições de projetos já implementados. Nesse

contexto, aos poucos, aparecem algumas necessidades novas, como a de geração de novos empregos, a abertura de novas atividades econômicas, ou de melhoria na qualidade da prestação de serviços públicos.

Dentro disso, pode-se constatar que a mesma população que no começo reivindicava vagas nas escolas e nos hospitais, hoje reivindica melhor qualidade no ensino e no atendimento escolar. A conclusão, portanto, é de que as demandas mudaram: os próprios avanços do município geraram novas e mais criteriosas demandas.

Cabe, portanto, ao município estar atualmente se realinhando, a fim de oferecer soluções para essas novas demandas, de melhorar a qualidade no ensino, de promover melhor prestação de serviços de saúde e aprimorar os meios para uma participação popular mais sólida e consciente.

Além dessas demandas, surge rapidamente uma grande necessidade de definição de ações para o desenvolvimento econômico e social, que deve ser feito de forma estruturada, planejada e sem danos à sociedade. É nesse contexto que cabe ao município, inclusive, repensar suas vocações econômicas, descobrir novos potenciais e definir ações na direção da pesca, da criação de camarão em cativeiro, do turismo, da indústria de beneficiamento, da fruticultura entre outras perspectivas de produção.

A partir de todas essas redefinições, Icapuí poderá novamente retomar seu desenvolvimento, atingindo índices ainda melhores, tornando-se cada vez mais modelo e exemplo para que outras prefeituras sejam capazes de promover melhorias dessa natureza, processos cada vez mais democráticos e participativos e um desenvolvimento socioeconômico efetivo, integrado e sustentável.

NOTAS

¹ Pesquisa de campo realizada no município de Icapuí, localizado no litoral cearense, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2003. A pesquisa foi financiada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, uma iniciativa da Fundação Ford e apoio do BNDES. Agradecemos a todas as pessoas que colaboraram de alguma maneira com essa pesquisa.

² Gabriela Lotta é formada em Administração Pública pela FGV-EAESP e integra a equipe técnica do Instituto Polis e Rafael Martins é aluno do Curso de Graduação em Administração Pública da FGV-EAESP.

³ Ver ANEXO III.

⁴ Ver ANEXO II.

⁵ Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência. Foi criado em 1946 para ajudar as crianças depois da II Guerra Mundial. Hoje o UNICEF trabalha com Organizações Não Governamentais (ONGs), parceiros do setor privado e outras agências internacionais protegendo os direitos da criança.

⁶ O educador Paulo Freire esteve várias vezes em Icapuí. Sua metodologia foi amplamente utilizada durante um longo período no município.

⁷ O GEEMPA (Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação) é uma organização da sociedade civil, que desenvolve desde sua fundação atividades de pesquisa na área de educação, tendo por finalidade a realização de ações efetivas visando a melhoria da qualidade de ensino, junto a professores e profissionais ligados a educação. O GEEMPA prestou assessorias a secretarias de educação no Rio Grande do Sul e em outras cidades do Brasil, como Salvador, Fortaleza e Icapuí, dentro de um projeto chamado Vanguardas Institucionais.

⁸ Educação especial aqui diz respeito aos alunos que necessitam de algum tipo de atenção especial por da escola e dos profissionais que nela trabalham, muitas vezes por apresentarem uma deficiência física ou mental.

⁹ Época do paradeiro diz respeito ao período de reprodução da lagosta. Compreende os meses de janeiro a abril e a pesca fica proibida. Atualmente acontece forte fiscalização tanto do IBAMA quanto das comunidades, porém durante muito tempo esse período não foi respeitado e a pesca da lagosta vem caindo ao longo dos anos.

¹⁰ Ministério da Educação.

¹¹ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do Governo Federal que consiste em dar uma bolsa denominada “bolsa criança-cidadã”, evitando assim que as crianças tenham que trabalhar para ajudar no orçamento familiar. Dessa maneira, podem frequentar a escola sem prejudicar o nível da sua família.

¹² Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e do Magistério.

¹³ Em 1998, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Programa de Gestão Urbana (PGU), que é uma rede de 76 cidades de diversos países. Entre elas está Icapuí, um dos municípios aonde o PGU vem trabalhando os seus 3 focos: reforço à governabilidade participativa, erradicação da pobreza e melhoria da gestão do meio ambiente.

¹⁴ Costuma-se usar a comparação com o orçamento familiar para facilitar o entendimento.

¹⁵ Essa foi uma constatação que tivemos durante o processo de pesquisa, levando em conta conversas com professores da rede pública de Icapuí e funcionários da secretaria de educação e cultura. Também foi uma das percepções levantadas pelo Prof. Monlevad que conhece bastante as ações e políticas públicas do município.

¹⁶ Estamos adotando o conceito de parceria apresentado por SPINK, Peter em “Parcerias e Alianças com organizações não-estatais”, São Paulo, Instituto Pólis / Programa Gestão Pública e Cidadania (FGV-EAESP), 2001.

¹⁷ A COOPI é a Cooperativa de Pequenos Produtores de Icapuí, que conquistou uma fábrica para o beneficiamento do pescado e uma fábrica de gelo. Assim, eles são capazes de beneficiar a pesca nas várias etapas sem depender dos atravessadores que antes ficavam com grande parte dos lucros. Hoje podem negociar diretamente com os compradores, propiciando uma condição muito melhor para os seus cooperados.

¹⁸ O Programa Zumbi de Desenvolvimento de Aprendizagens é uma iniciativa da Secretaria Municipal de Educação de Aracati com apoio da Fundação Kellogg. Tem como bases o Circo Zumbi, um espaço de recepção, integração e difusão cultural, artística, pedagógica e intelectual das comunidades escolares de Aracati e região, o ônibus multimídia equipado com um animador (palhaço) e a biblioteca móvel (ônibus), além das 3 rádios comunitárias.

Bibliografia

ALMEIDA, Marco Antonio de. *Estudos de Gestão: Icapuí x Janduís*. São Paulo: Revista Pólis nº 11, 1993.

CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter. *Apresentação do Consenso* (cap.5), em CAMAROTTI e SPINK (coord). *Estratégias locais para a redução da pobreza: construindo a cidadania*. São Paulo: FGV-EAESP, 2000.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Col. O Mundo, Hoje). VOL 21, 187p.

FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, Paulo. *Ação Cultural para a Liberdade*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1978.

FREIRE, Paulo. *Educação como Prática para a Liberdade*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1974.

JUNIOR, Raimundo Bezerra. *A Experiência de Icapuí*. 2000. Dissertação (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

NETO, Crispiniano. *Icapuí. A Peleja da Canoa Veloz Contra os Ventos Atraso*. Coleção Icapuiense VOL I. Icapuí: 2001. 32p.

PAULICS, Veronika, CACCIA-BAVA, Silvio, SPINK, Peter (org.). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania / FGV-EAESP, 2002. 336p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Brincando e Cantando Crianças e Jovens Constroem a Gestão Participativa de Icapuí*. Caderno de Trabalho 95, 2002. Documento Interno.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Dados sobre o Orçamento Participativo*. 2002. Disponível em: www.icapui.ce.gov.br. Acesso em: 22 mar. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Dados sobre o Plano de Desenvolvimento Local e Sustentável de Icapuí*. 2002. Disponível em: www.icapui.ce.gov.br. Acesso em 23 mar. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Diretrizes Básicas para a Educação*. Secretaria da Educação e Cultura, 2002. Documento Interno.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Plano Municipal de Educação*. Secretaria da Educação e Cultura, 2002. Documento Interno.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Prêmios do Município*. 2002. Disponível em: www.icapui.ce.gov.br. Acesso em 27 mar. 2003.

ANEXO I

Entrevistas realizadas entre os dias de 06/01/03 e 02/02/03

Augusto Álvaro Gomes – ex-Secretário de Educação e Cultura da Prefeitura de Icapuí, e atual Secretário de Educação da Prefeitura de Aracati.

Clotenir Damasceno Rabello – Assessor da Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura de Icapuí.

Domingos Sávio – Diretor da Escola Municipal Horizonte da Cidadania da comunidade de Redonda em Icapuí.

Felipe – Secretário de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Icapuí.

Filippo Rodrigo – Assessor do Departamento de Cultura da Secretaria de Educação e Cultura de Icapuí.

Francisco Eurivan de Paula – Presidente Municipal do PT.

Francisco José Teixeira – Prefeito do Município de Icapuí.

Iany Ferreira Rodrigues – Responsável pela Educação Especial na Secretaria de Educação e Cultura de Icapuí.

Irmã Francisca - Professora da Escola Municipal Mizinha em Icapuí.

Josenilson – Responsável pela Alfabetização de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação e Cultura de Icapuí.

Júnio Santos – Diretor do Departamento de Cultura da Secretaria de Educação e Cultura de Icapuí.

Márcio José – Assessor de Comunicação da Prefeitura de Icapuí.

Maria de Castro – Professora da Escola Municipal Mizinha em Icapuí.

Maria Dione Soares – Secretária de Educação e Cultura de Icapuí.

Paula Mire – Coordenadora do Orçamento Participativo da Prefeitura de Icapuí.

Raimundo Bonfim (Kamundo) – Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Icapuí.

Ray Lima – Assessor da Secretaria de Educação de Aracati e responsável pelo Projeto Mãos Dadas da Escola Horizonte da Cidadania em Icapuí.

Reudson de Souza – Ex-diretor do Departamento de Cultura Prefeitura de Icapuí.

Sidelvânio – Presidente do Grêmio Estudantil da Escola Municipal Horizonte da Cidadania da comunidade de Redonda de Icapuí.

Tony – responsável pelos Dados Estatísticos da Secretaria de Educação e Cultura de Icapuí.

Zé Milton Marques – responsável pelos Dados Estatísticos da Secretaria de Saúde e saneamento de Icapuí.

ANEXO II

Prêmios do município:

2001 - Prêmio Cobertura do PSF, Concedido pelo governo do Estado do Ceará, por Icapuí cobrir 100% do município com o programa de saúde da família.

2000 - Prêmio Políticas da Saúde, Concedido pelo CONASEMS (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde), por Icapuí efetuar 100% de cobertura vacinal.

2000 - Prêmio Melhor Prefeito do Estado do Ceará, Concedido pela APRECE (Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará), o Prefeito esteve por oito vezes entre os melhores do Estado e foi escolhido entre os dez melhores prefeitos da década.

2000 - Prêmio Gestão Escolar, Concedido pela Secretaria Estadual de Educação, em reconhecimento ao excelente trabalho realizado nas escolas Gabriel Epifânio dos Reis em Cajuais e Horizonte da Cidadania em Redonda.

2000 - Prêmio Prefeito Criança, Concedido pela Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente, pelo fato de Icapuí ter apresentado os melhores Indicadores Sociais nas áreas de Saúde e Educação.

2000 - Prêmio Selo UNICEF-MUNICÍPIO APROVADO, outorgado pelo UNICEF por Icapuí ter priorizado o desenvolvimento Político-Infantil na Saúde, Educação e Orçamento Participativo.

1999 – Prêmio Projeto Luz, Concedido pela JICA (Agência de Cooperação Internacional do Japão), pela implantação bem sucedida de estratégias visando a humanização do atendimento do setor de saúde.

1996 - Prêmio Destaque em Educação, Concedido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação FORD, em reconhecimento à universalização do ensino de Icapuí.

1996 - Prêmio Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), Concedido pela EMBRATUR pelo fato de Icapuí ter sido um dos dez primeiros municípios do país a implantar com sucesso o PNMT.

1994 - Prêmio 100% de Cobertura Vacinal, concedido pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará.

1991 - Prêmio Criança, Paz e Educação, concedido pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência), em reconhecimento ao fato de Icapuí ter conseguido colocar todas suas crianças na escola.

ANEXO III

Mapas da região:

