

## DESCENTRALIZAÇÃO E CAPITAL SOCIAL: IMPASSES E DESAFIOS DE PROJETOS ESTRATÉGICOS

Com a Constituição Federal de 1988, a descentralização ganhou novos impulsos, fazendo emergir propostas políticas a serem implementadas no âmbito dos municípios brasileiros. A agenda da redemocratização já explicitava como princípios básicos a descentralização, o resgate da dívida social, e a participação política. Entre os fatores importantes na autonomia municipal destacava-se a elaboração, em cada município, da lei orgânica segundo suas características, potencialidades e capacidade de promulgação pela Câmara de Vereadores. Ressalte-se que, antes da Magna Carta de 1988, cada estado brasileiro tinha apenas uma lei orgânica para todos os municípios a ele subordinados.

As políticas públicas, em particular a política urbana foram influenciadas, também,

**MARIA ZEFISA NOGUEIRA SOARES MENEZES\***

### RESUMO

Este artigo objetiva analisar em que medida projetos de intervenções governamentais, com foco no planejamento urbano e gestão municipal, potencializam a constituição de capital social e induzem a descentralização, tendo por base o estudo de implementação do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos (PROURB-CE), na cidade de Iguatu, no Estado do Ceará. A hipótese do trabalho é a de que a eficácia do Projeto estaria associada à gestão de poderes locais e às experiências de organização e participação social da população. Tanto a descentralização como o incremento do capital social dependem da conjugação destes fatores.

**Palavras-chave:** descentralização, capital social, participação.

### ABSTRACT

The goal of this work is to analyze the extent to which government intervention projects that are focused on urban planning and local management potentiate the construction of social capital and lead to decentralization, based on the study on the implementation of Urban Development and Water Resources Management Program of the State of Ceará (PROURB) in the city of Iguatu, Ceará. The hypothesis developed here is that the project effectiveness is associated with the local power administration and experiences of the population's organization and social participation. Both decentralization and the increase in social capital depend on the coupling of these factors.

**Keyword:** decentralization, social capital, participation.

\* Socióloga. Doutora em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona. E-mail: mzefisa@hotmail.com

pelos novos referenciais das agências multilaterais que atuavam no País, mais especificamente, pelo Banco Mundial cuja estratégia era apoiar a descentralização, impulsionada após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Segundo o Relatório de Avaliação do Banco Mundial, as propostas privilegiaram transformações nas instituições e nas políticas urbanas com ênfase na eficiência e no fortalecimento administrativo e financeiro dos municípios:

*Em médio prazo, os municípios terão necessidade de dispensar mais ênfase à eficiência e à administração financeira, de modo a atender às crescentes demandas de infra-estrutura e serviços em um contexto de uma maior autonomia financeira fiscal. Para isto, uma melhor administração municipal pode ajudar a preencher o vácuo deixado pela transferência dos programas federais de investimento (BANCO MUNDIAL, 1994: 43).*

## Descentralização e capital social...

A agenda de redemocratização, mobilizando atores institucionais e sociais, supunha a descentralização política e a participação da população na formulação de políticas públicas com foco em uma nova concepção de planejamento urbano, sobretudo na construção de planos diretores. A proposta do Banco Mundial era de transformar a elaboração do Plano Diretor em objeto de “discussão e participação dos diversos segmentos da sociedade, na forma de co-responsabilidade entre o poder público e a população, contemplando a diversidade de interesses e preocupações presentes na cidade” (Banco Mundial, 1994: 39).

A descentralização, no contexto cearense, entrou em sintonia com a proposta do novo grupo político, composto por jovens empresários que participavam do Centro Industrial do Ceará (CIC), liderados por Tasso Jereissati, que assumiu o governo do Estado em 1987<sup>1</sup>. A retórica do grupo era modernizante e mudancista, afirmava o rompimento ideológico com o Estado autoritário, e de crítica ao seu modelo de intervenção<sup>2</sup>.

A ênfase dada pelo Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos (PROURB-CE) à descentralização das políticas públicas e ao modelo de articulação institucional centrado no pressuposto da coparticipação e corresponsabilidade, assim como a posição estratégica ocupada por Iguatu<sup>3</sup> no contexto estadual e regional, além de compor o quadro de cidades de médio porte no Estado do Ceará, foram fatores determinantes para se priorizar o município como objeto de análise dos efeitos da participação social no Projeto.

Neste artigo<sup>4</sup>, minha atenção está focalizada na participação da população beneficiária do município de Iguatu nas discussões quando da elaboração do Plano Diretor e do mutirão habitacional para construção de moradia na Vila dos Inocentes/Beira Rio.

Com este enfoque, procurei verificar a participação de atores sociais, sobretudo da sede municipal, como possíveis canais de integração entre governo municipal e sociedade, considerando-os expressões de capital social. Busquei, também, averiguar como os atores sociais se apropriam do PROURB e o redefinem, na busca de atender suas demandas por melhores condições de vida, num contexto marcado por desigualdades sociais e por formas variadas do que é designado por “clientelismo” (LEAL, 1976).

Para análise das intervenções do Projeto, no âmbito municipal de Iguatu realizei pesquisa direta junto aos diferentes grupos de beneficiários<sup>5</sup>, mediante aplicação de questionários e entrevistas com líderes comunitários, prefeito e técnicos da prefeitura. Nas entrevistas com técnicos e líderes comunitários, utilizei questionário com perguntas abertas sobre as ações de planejamento urbano, de infra-estrutura e de reassentamento. Com o prefeito, a investigação foi mais abrangente, envolvendo solicitação de informações sobre as intervenções de planejamento urbano e temas afins. Outros instrumentos foram utilizados, como informações do Relatório da Avaliação Final do Componente Urbano do PROURB, realizada por consultoria contratada pela então Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR).

### **Contextualização do Projeto e do município de Iguatu**

O Projeto de Desenvolvimento Urbano foi implementado, em 1995, pelo Governo do estado do Ceará, sob a responsabilidade da então Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU), contemplando em sua dimensão de planejamento urbano, 49 municípios cearenses, objetivando a estruturação urbana de uma rede de cidades estratégicas, para dar suporte à interiorização do desenvolvimento, observando a preservação ambiental e a convivência

com o semiárido, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população cearense.

De acordo com o escopo do Projeto, em sua dimensão urbana, foram realizadas ações para 49 cidades, beneficiando indiretamente uma população urbana de 2.012.910 habitantes dessas cidades; 48 planos diretores de desenvolvimento urbano; 44 bases cartográficas e fotográficas dos municípios participantes; cinco planos de desenvolvimento regionais (PDRs); 49 projetos estruturantes de requalificação urbana e ambiental apresentados pelos planos diretores; um Plano Microrregional da Área do Entorno do Complexo Industrial e Portuário do Pecém e um Plano Diretor de Habitação para o Estado do Ceará (PDH). Foram implantadas 26 unidades do Projeto ABC (Aprender, Brincar e Crescer), sendo 24 nos municípios participantes do PROURB e 02 em Fortaleza (CEARÁ, Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional, 2003).

O município de Iguatu, situado a 386 km da capital cearense, na região Centro Sul do estado, com uma população estimada em 97.203 habitantes, em 2009 (IPECE, 2010), concentrando 73% de sua população na sede municipal, apresenta dupla estratégia explorada neste estudo: sua posição regional de entidade econômica e sua condição de catalisador de investimento e organização social, frutos da formação e legado histórico e de múltiplas intervenções oriundas de projetos lá instalados.

Iguatu, como centro regional, situa-se na sétima posição no ranking estadual da indústria de transformação, com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 467.700,00, em 2007, e um PIB per capita de R\$ 5.069,00 (IPECE, 2010), se inclui entre os dez municípios do estado do Ceará que se destacam pelo porte e diversidade das atividades comerciais e de serviços, nas quais a população urbana encontra maiores

oportunidades de trabalho. Dispõe de uma rede de setores varejistas instalados na sede municipal, como também da presença de concessionárias das quatro principais indústrias de automóveis no Brasil (FIAT, CHEVROLET, FORD e VOLKSWAGEN), além de vários outros estabelecimentos comerciais. Está integrado ao contexto regional e estadual por dois eixos rodoviários, CE-282 e CE-060, atendendo às necessidades de deslocamento da população municipal e de escoamento da produção local, possibilitando, ainda, o acesso aos centros produtores e consumidores, localizados em nos municípios circunvizinhos e na região do Cariri.

Na cidade de Iguatu, encontram-se as sedes operacionais de 17 entidades públicas federais e estaduais, atendendo a todo o município e, também, a 28 outros municípios circunvizinhos, que dependem dos serviços prestados por essas instituições. Esta cidade se constitui relevante polo cultural, reunindo diversos equipamentos socioculturais, como o Teatro Pedro Lima Verde, o Memorial Humberto Teixeira, e um considerável calendário de eventos populares e religiosos.

A centralidade de Iguatu é ratificada pela disponibilidade de capital humano e por uma rede de formação educacional e profissional, contando com faculdades, Centro Vocacional Tecnológico (CVT), Escola Agrotécnica Federal, instituições prestadoras de serviços, como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJAS), entre outros. Iguatu foi um dos primeiros municípios cearenses a descentralizar uma política de saúde, com a institucionalização do Programa Saúde da Família (PSF), ao lado de Quixadá. Estes

foram os primeiros municípios do País beneficiados com recursos do PSF.

### **Descentralização e capital social na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e na experiência do mutirão habitacional**

A implementação do Projeto em Iguatu teve início em 1998<sup>6</sup>, com as ações de planejamento urbano contando com a participação de atores sociais, sobretudo na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e no mutirão habitacional para construção de moradia popular na Vila dos Inocentes/Beira Rio, na sede municipal.

A participação popular na elaboração do Plano Diretor estava articulada, segundo a metodologia proposta pelos consultores, em torno de procedimentos e eventos que iriam induzir o envolvimento dos atores nas “oficinas de planejamento participativo” divididos em grupos temáticos.

A presença de representantes de segmentos populares nas diversas fases do Plano Diretor constituiu-se, segundo os consultores, em um conhecimento orientado para a resolução de problemas e formação de consensos sobre determinadas questões. Para os participantes, foi uma aprendizagem coletiva de negociação e constituição de arena política, na busca de conciliar interesses divergentes e administrar conflitos entre diferentes atores.

Na visão dos entrevistados, a negociação e a busca de consenso eram complexas, porque os temas em discussão, bem como as decisões a serem tomadas, geralmente continham, além da dimensão política, forte conteúdo técnico. De acordo com o tema ou o ambiente dominante, enfatizava-se uma das dimensões em prejuízo da outra.

Os líderes identificaram no conflito e na negociação entre questões técnicas e políticas, elementos propícios à aprendizagem coletiva. Por um lado, o

conteúdo técnico do plano limitou a participação dos representantes populares nas discussões; por outro, essa participação democratizou em parte a cultura profissional e política dos consultores e da equipe técnica municipal, mesmo reconhecendo que os atores sociais tinham menores chances no jogo de negociação, por não disporem de argumentos teóricos para contrapor aos dos técnicos e consultores.

As equipes técnicas da Prefeitura e dos consultores passaram também por uma aprendizagem. No tocante à própria interação com a população, identifiquei uma mudança na linguagem e na atitude, mormente dos consultores, quando estes se dirigiam aos participantes, no decorrer das discussões.

As propostas técnicas foram, desde os embates iniciais, veiculadas e discutidas em linguagem acessível. Os critérios e a consistência técnica das propostas tiveram de ser bem esclarecidos e apresentados, bem como aquelas defendidas pelos representantes populares. Nenhuma proposta foi excluída sem que antes fosse demonstrada sua inviabilidade técnica e/ou financeira.

Os depoimentos de representantes da sociedade civil sobre as discussões entre participantes e consultores, acerca dos problemas vivenciados pela população, e as propostas dos projetos estruturantes, demonstraram o conhecimento e o poder de argumento dos participantes na identificação dos problemas e na busca de soluções. As formulações de propostas alternativas, feitas pelos representantes da sociedade, continham uma base de coerência racional e de laços de afetividade para com a cidade, que lhes conferiam valor equivalente às argumentações técnicas.

Em muitas situações, essa contraposição entre as dimensões política e técnica suscitava tensões entre as argumentações que visavam a uma transformação social de natureza emancipatória e a necessidade de

articular soluções técnicas mais adequadas para os problemas do planejamento urbano da cidade. De qualquer modo, constatou-se uma valorização crescente do conhecimento da população na luta pela transformação das relações sociais, pelo bem-estar individual e coletivo, e pela apropriação mais democrática do espaço urbano, coadunando-se desta forma, com os objetivos do Projeto de contemplar a diversidade de interesses e preocupações dos segmentos populares no tocante à cidade.

A importância do Plano Diretor para o desenvolvimento e a estruturação da cidade de Iguatu foi destacada com bastante ênfase pelos participantes que, assim, se posicionaram:

*A consultoria deveria ser mais detalhista na finalização do Plano, principalmente no que diz respeito à questão dos projetos estruturantes, que não são realistas quanto ao porte dos mesmos (A-1).*

*Foi muito importante para disciplinar o uso e ocupação do solo, pois não existia nenhum tipo de controle (B-2).*

*Ajudou muito na orientação de técnicas construtivas e na qualidade do parcelamento do solo (loteamentos). Contribuiu na orientação do planejamento urbano da sede municipal (B-1).*

A mobilização e o envolvimento de atores sociais e institucionais, além de revelar os desafios da proposta política de maior abertura à participação social, demonstraram também os impasses vivenciados na formulação de práticas participativas. O despreparo vinha de todos os lados: tanto por parte dos consultores e da instância municipal, em constituir um espaço para debate público, como por parte da população,

não habilitada a usufruir dos mecanismos de participação para a defesa de suas propostas.

Apesar dos impasses, foi possível partilhar decisões com aqueles que têm laços afetivos e experiências comuns na cidade, redefinindo políticas institucionais baseadas na necessidade de democratizar a sua gestão. Ganhou força a percepção de que é possível reunir interesses e visões díspares, num esforço de confiança e cooperação mútua na busca de soluções coletivas para as questões suscitadas.

Os relatos daqueles que nasceram, cresceram e constituíram suas vidas participando coletivamente das transformações da cidade, mediante seu trabalho e envolvimento nas discussões políticas e sociais como cidadãos, destacam o fortalecimento de sua identidade e dos laços de confiança como expressão do seu capital social. Além disso, eles mencionaram os impasses que, não sendo obstáculos concretos, possibilitaram a busca de respostas para as diversas questões suscitadas ao longo da elaboração do Plano Diretor:

*A contribuição da sociedade foi muito importante, sobretudo na correção dos erros e equívocos da firma consultora responsável pela elaboração do Plano – erros de mapas, limites, etc. (A-2).*

*Sim, foi muito importante, tendo em vista a divulgação do Plano; as reuniões, em diversos momentos, possibilitaram a comunidade participar e emitir o conhecimento que detinha sobre os problemas da cidade (C-1).*

O reconhecimento, por parte dos consultores, de que a participação em um projeto complexo e de tamanha dimensão como a do PROURB não poderia começar do ponto zero ampliou os mecanismos de interação e articulação entre sociedade civil, administração pública

## Descentralização e capital social...

e consultoria. Representou, ainda, a alternativa para os gestores municipais viabilizarem a cooperação e os mecanismos de aprendizagem coletiva, buscando superar os impasses na participação popular.

Nessa perspectiva, a formulação e a discussão de propostas eram respaldadas nos anseios e experiências de organização e participação dos diversos atores, quando da elaboração dos planos diretores nos anos de 1970, nos conselhos municipais de políticas setoriais (estes institucionalizados no início dos anos 1990) e em movimentos populares. Foram consideradas ainda as experiências nas entidades estudantis, nas associações de moradores e nos movimentos emergentes na cidade.

Não obstante os desafios e dificuldades assinalados, o plano diretor da cidade de Iguatu, diferentemente da proposta anterior, foi concluído, e suas leis foram aprovadas pela Câmara Municipal, promulgadas e publicadas, oficialmente, pelo chefe do Poder Executivo municipal. Entre os desdobramentos mais significativos, destacam-se: a Administração Municipal passou a dispor de estrutura técnica, dispositivos legais e mecanismos da gestão para uma atuação planejada, principalmente quanto aos investimentos públicos em áreas carentes da cidade, onde se aguçam as mais precárias condições de habitabilidade. O Plano Diretor possibilitou maior disciplinamento do reordenamento do espaço urbano, de forma a responder às necessidades identificadas, minimizar e prever os possíveis conflitos de ocupação do solo, de oferta de equipamentos urbanos e preservação ambiental. A Administração Municipal passou a dispor de equipe técnica, dispositivos legais pertinentes ao ordenamento de expansão ou consolidação da malha urbana, desestimulando as ocupações em áreas desprovidas de infraestrutura, equipamento e serviços urbanos.

A instauração de estruturas de mediação e reconhecimento de atores sociais, revigorando uma esfera pública para discussão e negociação entre segmentos sociais e institucionais, viabilizou, em termos do Plano Diretor, a tomada de decisões mais próximas dos interesses daqueles líderes. Tal situação poderá vir a reforçar os vínculos de uma nova cultura associativa e cívica no Município. Os investimentos nesse modelo participativo, assim como na afirmação de uma cultura política articulada à cultura cívica são frágeis em razão da falta de apoio institucional da Prefeitura. Os impasses surgidos na auto-organização e criação de instâncias de representação mais próximas de atores sociais fortaleceram a democracia de bases territoriais.

A disseminação da participação na elaboração do Plano Diretor e em outras intervenções foi se concretizando à medida que foram emergindo outros canais de mobilização, fortalecendo os laços solidários e de compromisso, ajuda mútua e cooperação, ou seja, o que Putnam (1996) denomina de relações horizontais, considerando-as como testemunhos da presença de capital social.

Os desdobramentos posteriores, contudo, requeridos pela participação, como o apoio institucional e a efetivação da maior parte das propostas não foram implementados, sobretudo no que tange às proposições apresentadas por ocasião do planejamento estratégico, concernentes à melhoria das condições de vida, em termos de renda, educação e meio ambiente. Em consequência, observei certa retração das iniciativas dos participantes, do trabalho coletivo e do processo de auto-organização no desenvolvimento de outras intervenções do Projeto, mais especificamente, no mutirão habitacional.

Em síntese, a presença e o envolvimento de novos atores da sociedade civil no cenário político ligando

saberes e experiências, discutindo e apresentando propostas, buscando consensos e superando preconceitos – abriram perspectivas na reversão da expansão desordenada do crescimento urbano e no controle da atuação das instituições públicas, fortalecendo as relações sociais, o senso de responsabilidade pessoal e a solidariedade entre as pessoas, potencializando assim o seu capital social.

### **O mutirão habitacional**

O mutirão habitacional era uma prática institucionalizada no âmbito da Prefeitura de Iguatu, desde as administrações anteriores, bem como em todo o Estado do Ceará. Para a participação dos moradores da Vila dos Inocentes/Beira Rio na construção das casas, em regime de mutirão, foi criada a entidade Sociedade Comunitária de Habitação Popular (SCHP) Vila União, que coordenou e executou os serviços referentes à construção de unidades habitacionais em parceria<sup>7</sup> com a Prefeitura e a interveniência técnica e financeira do Estado, por intermédio da coordenação do Projeto de Desenvolvimento Urbano<sup>8</sup>.

A administração da Sociedade Comunitária era constituída pela Assembleia Geral, pela Diretoria (composta por um presidente, um secretário e um tesoureiro), pelo Conselho Administrativo e Conselho Fiscal, conforme instituía o estatuto padrão. O mandato dos componentes da Diretoria e dos conselheiros da entidade era de dois anos, podendo ser renovado por igual período. As atribuições dessas instâncias eram formalmente definidas pelo estatuto comum aos demais municípios participantes do Projeto.

Podiam participar da Associação pessoas que moravam na área de abrangência do Projeto, que não tinham sido beneficiadas com programas de moradia, fossem no âmbito estadual ou municipal, que percebiam rendimentos mensais até dois salários mínimos, que tinham família constituída e não possuíam casa

própria, solteiros idosos e deficientes físicos incapazes.

Quando a Sociedade Comunitária começou a funcionar com o início das obras do mutirão, com pouca margem de autonomia para se ajustar às condições locais, viu os debates e reivindicações dos seus associados extrapolarem o que estava regulamentado no estatuto e o previsto no PROURB. Enfim, era a realidade mais complexa do que previam o regulamento e a burocracia estatal.

O envolvimento da comunidade, apesar de não ser uma experiência nova, acionou, por um lado, perspectivas de organização dos seus membros na luta por uma habitação decente. Por outro lado, a natureza das responsabilidades atribuídas à direção da Associação expunha seus membros, notadamente seu presidente, a um processo de desgaste e de críticas, porque a solução dos problemas que foram aparecendo no decorrer do mutirão nem sempre estava sob o seu controle.

À proporção que o Presidente coordenava e administrava todas as atividades da Sociedade Comunitária e do mutirão, centralizava demasiadas responsabilidades: comprava o material para a construção das unidades residenciais, juntamente com os técnicos da Prefeitura, distribuía as tarefas e o material da construção entre os membros do mutirão, além de acompanhar e monitorar o desenvolvimento da construção das casas. Isso ensejou muitas expectativas e embates entre os membros e o presidente da Associação, dificultando maior inclusão dos integrantes do mutirão nas decisões, com vistas à democratização do processo.

Nas assembléias gerais dos associados, convocadas mensalmente pela Diretoria e Conselho Administrativo, apesar da existência de uma agenda para discussão pré-elaborada, prevalecia a homologação das contas já aprovadas pelo Conselho Administrativo e referendadas pela Diretoria da

Sociedade Comunitária, no lugar do debate democrático sobre pendências e impasses ocorridos no decorrer do mutirão.

As múltiplas inter-relações consideradas no mutirão demonstraram a forma como os atores sociais e as instâncias locais se apropriaram e redefiniram o Projeto. Da mesma forma, a concentração das decisões e atribuições demandadas pelo mutirão, notadamente nas mãos do então Presidente da entidade, em muitas situações sobrepondo-se aos interesses dos associados, levantou a questão da autonomia dos movimentos sociais ante o Estado.

Não sendo a Sociedade Comunitária um movimento genuinamente popular, mas uma composição institucional, concebida de maneira a funcionar como um espaço de interesse coletivo e de mediação entre a sociedade e o governo municipal, com vistas à construção de moradias, tem-se que a autonomia, no lugar de ser uma característica estável do mutirão, passou a ser um resultado provisório, fruto de embates contínuos, o que, de certa forma, é da natureza da democracia. Assim considerada, a autonomia do mutirão deve ser analisada em duas instâncias: a do funcionamento operacional da Associação, incluindo a coordenação do mutirão, a agenda de discussões e os prazos; e a de seus efeitos sobre a Sociedade Comunitária, com relação às mudanças na orientação política da Administração Municipal.

No tocante ao funcionamento, foi visto que a coordenação das construções estava sob a responsabilidade, principalmente, do presidente da entidade. No que concerne à agenda das discussões, os conflitos eram abertos. Os integrantes do mutirão lutavam pela ampliação dos espaços de decisão nas assembleias da Associação. Os técnicos da Administração Municipal e a direção da Associação, por sua vez, em muitas situações, argumentavam haver assuntos que

extrapolavam o âmbito de ação do mutirão, como, por exemplo, o destino do lixo, a implantação dos projetos apresentados por ocasião do planejamento estratégico, dentre outras. Esses tópicos, na visão deles, exigiam uma discussão mais abrangente, que ultrapassava a esfera do mutirão e requeria maior conhecimento da população sobre os problemas da cidade e, por essa razão, não podiam ser submetidas às decisões da assembleia de associados.

O ambiente do mutirão transformou-se, com efeito, em um espaço de contradição, não possibilitando, em muitas ocasiões, a criação de esferas de negociação capazes de articular e compatibilizar as diferentes reivindicações ou exigências dos associados. Os incentivos à participação limitavam-se à obtenção da moradia e não evoluíram para outros contextos de colaboração que estimulassem a apropriação de conhecimento sobre a realidade local e o exercício de propiciar novas identificações coletivas.

Os prazos para o cumprimento das metas físicas do mutirão estavam previstos no cronograma de sua execução, coincidindo cada etapa com o cronograma de desembolso financeiro, elaborado por ocasião da assinatura do convênio. No princípio, foi difícil cumprir a programação estabelecida para a construção das casas, dado o conflito entre a alocação de tempo para o mutirão e o trabalho formal de alguns dos beneficiários. A busca constante de cumprir as metas, sem levar em conta situações concretas, em termos de disponibilidade de tempo dos participantes, ensejava dilemas que negavam os laços de solidariedade comunitária indispensáveis à interação horizontal, a qual constitui uma dimensão irrecorrível do capital social.

Na visão de Putnam, a criação de laços de compromissos, de vínculos de reciprocidade, é determinante capaz de incentivar as iniciativas pessoais para com o grupo. Nesse sentido, concordo com o autor quando ele

acentua que “quanto mais desenvolvidos forem os sistemas de participação cívica numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo” (1996: 183).

A implementação do mutirão habitacional implicou uso de várias estratégias voltadas para incorporar beneficiários deficientes, idosos e trabalhadores sem disponibilidade de tempo. Para tentar superar esses impasses, a Diretoria da Sociedade Comunitária, geralmente na pessoa do presidente, conseguia junto à administração municipal a distribuição de cesta básica, que era entregue quinzenalmente para quem trabalhasse no mutirão. Embora a distribuição de cesta básica possa ser considerada uma prática “clientelística”, nesse novo contexto ela pode ser vista como mecanismo capaz de assegurar formas variadas de participação.

A questão da autonomia *versus* controle no mutirão configurou situações assimétricas no cotidiano da Associação. Momentos de impasse em que houve retração do processo organizativo, quando as pessoas foram menos incentivadas e mobilizadas a dedicar suas energias à construção de redes de interação e de cooperação, intercalados de momentos nos quais os laços, ainda que débeis, de confiança, compromisso e reciprocidade, foram capazes de estimular as iniciativas pessoais, fortalecendo as expressões do capital social.

Como a construção de grande parte das moradias ocorreu entre duas gestões de prefeitos diferentes, mas do mesmo partido político (Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB) – à época, em Iguatu, aliado ao governo estadual –, constatei, dentro do possível, uma certa afinidade entre as orientações da administração municipal, mesmo com a troca de seu titular pela via eleitoral, e a direção da Sociedade Comunitária.

A baixa assimilação dos princípios democráticos

da Associação e as múltiplas atribuições assumidas pelo seu presidente, ajustando-se de forma acrítica aos objetivos delimitados pela administração municipal, produziram constrangimentos nas relações do presidente da entidade com os demais membros do mutirão, causando, em função desse comportamento por vezes subserviente, certo distanciamento entre ele e a comunidade, com repercussões óbvias na organização.

A representação foi vista à luz da autonomia do representante do mutirão em face do governo municipal. Pelo depoimento dos entrevistados e do próprio presidente da Sociedade Comunitária, identifiquei que o movimento se concretizou em torno do próprio mutirão, negligenciando a sinalização de uma proposta de participação mais efetiva na vida da Cidade. À proporção que as casas foram sendo concluídas e a infraestrutura instalada, ao mesmo tempo em que o presidente participava em outros eventos na sede municipal, foram se afrouxando os vínculos e os laços de confiança mútua entre ele e os membros do mutirão e, conseqüentemente, se enfraquecendo os mecanismos de cooperação. Esta afirmativa foi corroborada pelo depoimento do presidente da Sociedade Comunitária Vila dos Inocentes.

*Durante o mutirão, quando eu estava trabalhando com recursos públicos, todo mundo me procurava. Agora não. Teve o cadastramento do Programa Bolsa Família, cada comunidade foi informada, e aqui não me avisaram. Só consultaram o Presidente da Comunidade da Vila Neuma.*

Foi possível observar que a retração dos membros do mutirão e a falta de maior compartilhamento nas decisões demonstraram impasses e dilemas de uma gestão mais democrática da cidade. As experiências de solidariedade e participação foram importantes no

conhecimento e nas mudanças relativos à realidade municipal, fortalecendo os vínculos de cidadania e identidade. A instauração de estruturas de mediação e de reconhecimento de atores sociais, revigorando a esfera pública para discussão e negociação entre segmentos sociais e institucionais, viabilizou – em termos do plano diretor e no mutirão – a tomada de decisões mais próximas dos interesses e preocupações daquelas pessoas. Essa situação poderá vir a reforçar os vínculos de uma nova cultura associativa e cívica no município. Identifiquei, contudo, que são frágeis os investimentos nesse modelo participativo por parte dos governos municipal e estadual, não estando em consonância com as recomendações do Banco Mundial para o PROURB, com o quadro nacional de democratização, assim como não reforçam a afirmação de uma cultura política articulada à cultura cívica.

Aliada a essa fragilidade, a situação de escassez e a extensão dos problemas de ordem econômica, educacional, de saúde, saneamento básico e segregação socioespacial produzem limitações no âmbito do poder municipal, condicionando suas iniciativas às oscilações de recursos externos e ao jogo político que desenha a distribuição desses recursos no País, comprometendo a autonomia municipal. O quadro de exclusão social e de segregação só pode ser enfrentado com macropolíticas econômicas e sociais que promovam impactos sobre as dimensões e mecanismos de operação desse processo na cidade.

Apesar dos obstáculos assinalados, percebi o ensaio, ainda que tímido, de mecanismos de integração e solidariedade, como a participação coletiva na elaboração do Plano Diretor e na constituição de uma entidade em torno do mutirão para construção de moradia popular. São expressões de organização e engajamento da população na busca de adequar o Plano Diretor e seus instrumentos urbanísticos à realidade

socioeconômica, assegurando a formulação de um projeto de cidade sintonizado com seus anseios, coadunando-se assim, com os objetivos do Projeto de Desenvolvimento Urbano.

Ao mesmo tempo em que desigualdades sociais ensejam situações desfavoráveis à participação social, esta, quando efetivada em instâncias organizativas, pode desencadear situações que incidem sobre a conquista de direitos sociais e políticos. Desta forma, a situação de Iguatu, por meio da participação popular na elaboração do Plano Diretor e na realização do mutirão, revela dimensões coletivas de organização da sociedade civil e de incremento do capital social.

### Notas

- 1 Tasso Jereissati governou o estado do Ceará no período 1987-1991. Em seguida, entrou Ciro Gomes (1991-1994), renunciando em setembro daquele ano, para assumir o Ministério da Fazenda. O Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos foi implementado na segunda gestão do governador Tasso Jereissati (1995-1998) e encerrado na gestão do governador Lúcio Alcântara (2003-2006), em meados de 2005.
- 2 Sobre o tema, ver Abu-El-Haj, Jawdat, 2002; Barreira, Irllys F., 2002 In: PARENTE, Josênio & ARRUDA, J. M. (orgs) *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza, 2002.
- 3 Ver informações sobre posição estratégica de Iguatu, no tópico “Contextualização do Projeto e do município de Iguatu”.
- 4 Este artigo está baseado em pesquisa que subsidiou minha tese de doutorado, na Universidade de Barcelona, na Espanha, na qual analiso a implementação do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos (PROURB), em três cidades cearenses – Iguatu, Maranguape e Sobral.
- 5 Em Iguatu, foram aplicados 40 questionários com os beneficiários das ações do Projeto, sendo 20 com os moradores do Conjunto Habitacional João Paulo II e 20 com os participantes do Mutirão Habitacional na Vila dos Inocentes/Beira Rio, localizada às margens do Rio Jaguaribe, na Cidade. Realizei cinco entrevistas com líderes comunitários, três com técnicos da Prefeitura que acompanharam as ações do Projeto e duas com técnicos municipais que participaram da elaboração do Plano Diretor. Entrevistei, também, o então Prefeito de Iguatu.
- 6 O Conjunto João Paulo II é bastante afastado do centro da sede municipal e de outros bairros. Além disso, não dispunha de serviços de infraestrutura. O PROURB, em parceria com a Prefeitura de Iguatu, realizou as seguintes

intervenções de infraestrutura e urbanização: pavimentação de ruas, drenagem, terraplanagem, implantação de uma estação de tratamento de esgoto e ligações domiciliares de esgotamento sanitário, beneficiando 750 famílias. Foi construída, também, a Praça Marcelino Champagnat. Na Vila dos Inocentes/Beira Rio foi feito o reassentamento de 233 famílias em outra área de 3 hectares, distante das margens do Rio Jaguaribe. Na área foram realizadas ações de drenagem, pavimentação, terraplanagem e ligações de água, de esgoto e de energia elétrica. Foram construídas, em regime de mutirão, 114 habitações. A área remanescente foi urbanizada, transformando-se em um Polo de Lazer com *play ground*.

- 7 Parceria foi um dos conceitos que assumiu conotações diversas nos discursos e práticas de atores institucionais e sociais. Neste artigo, a parceria foi definida com papéis complementares assumidos pela Prefeitura, Sociedade Comunitária de Habitação Popular (SCHP) Vila União e Governo do estado, este, por meio da Secretaria de Infraestrutura, sucessora da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), na construção de casas populares para os reassentados da Vila dos Inocentes/ Beira Rio.
- 8 A criação da SCHP Vila União, a assinatura de convênio entre a Prefeitura de Iguatu, a SCHP e o Governo do estado e a formação da diretoria com candidatos eleitos pelos sócios da entidade, por voto secreto, eram regidas pelo Estatuto Social padrão, utilizado pelo Governo do estado nos programas habitacionais.

### Referências bibliográficas

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. *A mobilização do capital social no Brasil*. O caso de reforma sanitária no Ceará. São Paulo: Annablume, 1999.
- \_\_\_\_\_. Classe, poder e administração pública no Ceará. In PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria (orgs). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- ANDRADE, Ilza A. L. de. Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In SOARES, José Arlindo (org.). *O orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v. 11, nº 31, jun., 1996.
- BANCO MUNDIAL. Appraisal Report referente ao PROURB. Relatório nº 12.836. ER. Relatório de Avaliação: Brasil. Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão Recursos Hídricos do Ceará. Fortaleza, 1994.
- BARREIRA, Irllys A. F. Pensamento, palavras e obras. In PARENTE, J.; ARRUDA, José Maria (orgs). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- BORDIEU, Pierre. Forms of capital. In RICHADSON, J. G. (ed.) *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Paris: West-port; Greenwood Press, 1986.
- CEARÁ, GOVERNO DO ESTADO / Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. *Elaboração da avaliação final do componente urbano do PROURB: avaliação geral*. Fortaleza: 2003. T. 1.
- \_\_\_\_\_. / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. *Perfil básico municipal*. Fortaleza, 2010.
- GAUSISMETGAIA, Consórcio. Plano diretor de desenvolvimento urbano de Iguatu: caracterização do município de Iguatu. Tomo I. Fortaleza, 2000.
- IBGE. Contagem populacional. Rio de Janeiro, 1996.
- \_\_\_\_\_. Contagem populacional. Rio de Janeiro, 2001.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.
- MENEZES, Maria Zefisa N. S. Subordinação versus autonomia: duas faces do movimento sindical bancário cearense (1955-1964). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 1984.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e capital social: impasses e desafios de projetos estratégicos em cidades cearenses. In BORGES, C. CORTES, F., PONTES, R. *Desenvolvimento: formas e processos*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e capital social: impasses e desafios de projetos estratégicos em cidades cearenses. Tese de Doutorado. Universidade de Barcelona. Barcelona. 2009.

## Descentralização e capital social...

MONASTÉRIO, L. M. Capital social e crescimento econômico: mecanismos. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 31, nº Especial, Nov. 2000.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTOS, Boaventura de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos – *Democracia e governo local: dilemas das reformas municipais no Brasil*. Rio de Janeiro. REVAN: FASE, 2001.

Recebido em 12/05/2011.

Aceito em 29/11/2011.