
PARTICIPAÇÃO E CONFIANÇA INSTITUCIONAL: EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA MORADIAS NÃO LEGALIZADAS

PARTICIPATION AND INSTITUTIONAL TRUST: EXPERIENCE IN
PREPARING A PLAN FOR NON-LEGALIZED HOUSING

PARTICIPACIÓN Y CONFIANZA INSTITUCIONAL: EXPERIENCIA EN
LA PREPARACIÓN DE UN PLAN DE VIVIENDA NO LEGALIZADA

Irlys Alencar Firmo Barreira¹

<http://lattes.cnpq.br/1873147390513866>
<http://orcid.org/0000-0002-3964-946X>

Danyelle Nilin Gonçalves²

<http://orcid.org/0000-0002-9353-054X>
<http://lattes.cnpq.br/3467578535972274>

RESUMO: A participação em projetos de interesse social tornou-se, tanto no Brasil como demais países da América Latina, um dispositivo indutor de relações entre planos governamentais e organizações populares denominadas “comunidades”. O artigo analisa os temas da participação e da confiança, considerando sua dinâmica operacional em situação concreta de planejamento para regularização de moradias, envolvendo uma rede de atores sociais. As reflexões sobre a participação e confiança institucional no processo de elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (PIRF) tiveram como referência empírica a experiência que congregou profissionais de várias áreas da Universidade Federal do Ceará (UFC) e moradores pertencentes às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dos bairros Poço da Draga, Planalto Pici e Bom Jardim, em Fortaleza/CE.

Palavras-Chave: Participação; Confiança; Plano Integrado de Regularização Fundiária

ABSTRACT: Participation in projects of social interest has become, both in Brazil and other Latin American countries, a device that induces relationships between government plans and popular organizations called “communities”. The article analyzes the themes of participation and trust, considering their operational dynamics in a concrete situation of planning for housing regularization, involving

¹ Professora Titular aposentada do Departamento de Ciências Sociais da UFC e professora do Programa de Pós-graduação em Sociologia (UFC). Integra o Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC). Email: irlys.firmo@gmail.com.

² Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais da UFC e professora do Programa de Pós-graduação em Sociologia (UFC). Integra o Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC). Email: danyelle.nilin@gmail.com.

a network of social actors. The reflections on participation and institutional trust in the process of preparing the Land Regularization Project (PIRF) had as an empirical reference the experience that brought together professionals from various areas of the Federal University of Ceará (UFC) and residents belonging to the Special Zones of Social Interest (ZEIS) from the Poço da Draga, Planalto Pici and Bom Jardim neighborhoods, in Fortaleza/CE.

Keywords: Participation; Trust; Integrated Land Regularization Plan

RESUMEN: La participación en proyectos de interés social se ha convertido, tanto en Brasil como en otros países latinoamericanos, en un dispositivo que induce relaciones entre planes gubernamentales y organizaciones populares llamadas “comunidades”. El artículo analiza los temas de participación y confianza, considerando sus dinámicas operativas en una situación concreta de planificación para la regularización de vivienda, involucrando una red de actores sociales. Las reflexiones sobre la participación y la confianza institucional en el proceso de elaboración del Proyecto de Regularización de Tierras (PIRF) tuvieron como referencia empírica la experiencia que reunió a profesionales de diversas áreas de la Universidad Federal de Ceará (UFC) y residentes pertenecientes a las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) de los barrios Poço da Draga, Planalto Pici y Bom Jardim, en Fortaleza/CE.

Palabras-Clave: Participación; Confianza; Plan Integrado de Regularización de Tierras

INTRODUÇÃO

A participação em projetos de interesse social tornou-se, tanto no Brasil como demais países da América Latina, um dispositivo indutor de relações entre planos governamentais e organizações populares denominadas “comunidades” (Ziccardi, 2004; Subirats, 2001; Rogo, Milani, Arturo, 2004; Navarro, 2003). Ao lado da participação, a confiança nas instituições aparece como um complemento, apresentando-se na forma como os atores percebem e acreditam no funcionamento de projetos urbanos e, a partir dessa elaboração desenvolvem modos de interlocução (Durand Ponte, 2004; Peregrino, 2012; Zanini, Migueles, 2014).

O propósito deste artigo é analisar os temas da participação e da confiança, considerando sua dinâmica operacional em situação concreta de planejamento para regularização de moradias, envolvendo uma rede de atores sociais. As reflexões sobre a participação e confiança institucional no processo de elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (PIRF) tiveram como referência empírica a experiência que congregou profissionais de várias áreas da Universidade Federal do Ceará (UFC) e moradores pertencentes às ZEIS dos bairros Poço da Draga, Planalto Pici e Bom Jardim, em Fortaleza/CE. O PIRF teve por

objetivo criar dispositivos de ordenação de áreas ocupadas ilegalmente. A ilegalidade e a ameaça de expulsão por conta da valorização da terra urbana são constitutivas do que é comumente designado por vulnerabilidade de populações de baixo poder aquisitivo.

Ressalta-se que o crescimento urbano da capital cearense foi fortemente submetido ao capital imobiliário (Bernal, 2004; Silva, 2015), implicando modos variados de expulsão de segmentos sociais para terrenos distantes e menos valorizados (Braga, 1995). A criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) permitiu a proteção de territórios ocupados, constituindo uma forma substituta de construção de conjuntos populares em locais afastados que caracterizou a política urbana na década de 1980. Legalizar e regularizar modos de morar em sintonia com as regras e oferta de serviços urbanos constitui uma resposta inovadora a demandas de segmentos populares organizados em movimentos sociais desde os anos 1970 (Barreira, 1992).

Na condução da experiência do PIRF a participação representou uma espécie de liga de um processo considerado essencial para a tarefa complexa do planejamento, envolvendo moradores, universidade e Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor). Esse era um princípio estabelecido no contrato que suscitava o desejo de sua prática.

A pesquisa teve como fundamento o suposto de que a participação é um dispositivo dotado de percepções valorativas e troca de experiências entre diversos atores sociais, promovendo tanto ações de adesão como de recusa. Nessa perspectiva, o tema da confiança tem efeitos sobre o empenho dos envolvidos no trabalho coletivo, considerando-se que a descrença na ação das instituições pode ser um fator não só impeditivo de interesse dos moradores nos projetos como recusa à colaboração e participação. No exercício de políticas públicas, a confiabilidade vem sendo considerada parte integrante de processos relativos à execução de propostas e resultados, sendo também motivo de insatisfação permanente da população (Peregrino, 2012).

No âmbito das formulações analíticas iniciais considera-se também que a participação não deve ser vista como prática normativa condicionada a um “dever ser”, mas dispositivo simbólico. composto de práticas e apropriações distintas permeadas de categorias nativas (Peirano, 2006) que integram um mapa cognitivo a partir do qual indivíduos traçam sistemas de vida e comportamentos. Em termos genéricos, existe na percepção dos moradores uma classificação entre “os que participam sempre”, “os que não participam porque não se interessam”, e “os que participam de vez em quando”. Da mesma forma, a categoria “confiança” encontra-se permeada de usos nativos e oriundos de experiências de interação da

população com as políticas públicas consideradas bem ou mal-sucedidas. O conceito de rede (Scherer-Warren, 2008) é nesse sentido relevante para pensar sobre o conjunto de relações sociais que mobiliza atores e instituições em situações cotidianas ou ritualizadas, com interlocuções e mediações diversas não enquadráveis em um modelo exclusivo.

Em síntese, o fio condutor que organiza as informações leva em conta duas perspectivas que se encontram interligadas:

1 – A participação como dispositivo vinculado a um sistema de representações capazes de acionar rituais e rede de relações horizontais e verticais.

2 – Percepções sobre a confiança dos moradores nas instituições e crenças sobre a eficácia do trabalho do PIRF.

BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO

As críticas a processos considerados “vindo de cima para baixo” e distantes de necessidades coletivas emergem no Brasil desde as reivindicações dos movimentos estudantis de 1968. Posteriormente, foi retomado o desejo de protagonismo dos movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 e 1980, momentos nos quais se reivindicava assento nas decisões relacionadas a projetos sociais referentes à educação, saúde e moradia (Barreira, 1992; Gohn, 2010).

Com a Constituição de 1988, no Brasil, as propostas de planejamento urbano incluíram a participação como requisito obrigatório formalizado em leis e projetos específicos atinentes à gestão das cidades. De acordo com o Decreto Federal n. 5.790 de 2006 (Brasil, 2006), o Conselho da Cidade promoveu cooperações, incentivos e parcerias no âmbito municipal, regional e federal. Desse dispositivo emergiram parcerias institucionais e subsídios a planos diretores. A gestão das cidades passou a ser percebida como inovadora, abrindo condições para o protagonismo de moradores em vários projetos de intervenção, através de conselhos.

Documentos oficiais passaram a utilizar o termo participação como referência para pensar em projetos institucionais estabelecidos em diferentes momentos e contextos. Do mesmo modo, assessorias e lideranças populares incorporaram a participação em seus discursos, demandando espaços de interlocução e redes de comunicação.

Aliados dos bens de consumo público, os movimentos sociais urbanos inicialmente apresentaram suas carências e criticaram a ineficácia do estado no atendimento de suas necessidades. Expuseram assim as desigualdades de cidadania e distribuição dos bens de

consumo na cidade. No momento da abertura democrática, as demandas de movimentos para serem ouvidos se disseminaram. A revitalização das instituições deveria passar sob a ótica dos movimentos, pela presença de atores capazes de interferir no rumo das decisões e políticas públicas. É quando a palavra participação assume o caráter de uma busca de reconhecimento e interlocução entre organizações populares e poderes públicos.

A participação como demanda de movimentos em Fortaleza passou a fazer parte do vocabulário das organizações associativas de bairros, programas sociais governamentais e reivindicações dirigidas ao Estado (Barreira, 1991). Posteriormente, muitas administrações municipais e projetos em parte significativa das cidades brasileiras acenaram com formas de interlocução com a população, baseando-se nos princípios da descentralização e gestão compartilhada de recursos previstos na Constituição. Diferentes experiências e apropriações políticas de participação hoje se materializam em coletivos organizados, nos quais se inscrevem a necessidade de ações capazes de traduzir os chamados interesses populares (Dagnino 2002; Gohn, 2011).

A intervenção de políticas sociais, nomeadas de “participativas” exigiu a intermediação de associações para o repasse de bens de consumo coletivos, contribuindo para o aumento significativo de entidades de bairro. O aumento de entidades consideradas “simples repassadoras de projetos” e sem respaldo popular tornou-se alvo de críticas por parte de associações de moradores já consolidadas e consideradas representativas de propósitos comunitários.

O saldo das múltiplas situações de comunicação entre moradores e programas sociais foi a presença de uma rede de relações dotada de muita variedade. A demanda de uma participação “verdadeira” faz parte de muitos discursos, inclusive alusivos à necessidade de reforçar o protagonismo dos representados. Outras críticas referentes à concentração de atividades de representação entre os mesmos líderes criaram as demandas de uma participação ampliada, ainda hoje motivo de reclamações e desejos de que os projetos alcancem um número cada vez maior de beneficiados. O fato é que a participação constitui tanto uma demanda de ampliação de atores sociais como uma crítica sobre sua forma, estando associada a um ideal comunitário em permanente discussão.

Em outros contextos históricos e políticos a participação se encontra articulada aos princípios da democracia direta, alimentando-se também do capital de confiança das pessoas no futuro e na sua capacidade de ação (Seller, 2011). Trata-se de propostas que podem se

impor em várias escalas com extensão e diversidade variáveis a depender das oportunidades e efeitos e mobilização (Navarro, 2008).

A participação é feita de práticas e rede de interações exercidas em situações variadas. Se as tensões que acompanham a diversidade de atuação são frequentemente silenciadas, ou as hierarquias denegadas é porque existe o suposto idealizado de uma presença popular permanente e mobilizada. O trabalho de atuação junto às “comunidades” deixa emergir circunstâncias importantes para se pensar sobre as relações subjacentes às práticas que se efetivam em nome da participação.

É fato que as experiências de participação em uma escala ampla de políticas urbanas supõe a existência de interlocuções que se efetivam geralmente com a presença de mediadores. A equipe de profissionais da Universidade Federal do Ceará, na condição de mediadora, enfrentou o desafio de viabilizar a pesquisa ao mesmo tempo de construir a legitimidade de execução do projeto.

NARRANDO O PROCESSO: AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

O plano de trabalho apresentado no Termo de Referência assinado entre a Universidade e o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) previa encontros iniciais com os moradores dos bairros Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, tendo em vista tornar o processo de trabalho uma tarefa partilhada, o mais coletivamente possível. A ideia de uma experiência baseada na participação já estava prevista no documento oficial do acordo, sendo concebida desde as negociações institucionais preocupadas em tornar o Plano um documento representativo dos anseios de moradores das ZEIS.

Reuniões prévias entre a UFC e o IPLANFOR e contatos com as lideranças do bairro e membros do Conselho Gestor (composto de representantes de instituições governamentais e representantes de comunidades) acionaram o início de uma interlocução que durou um ano e meio entre 2019 e 2021.

O Conselho Gestor das ZEIS foi criado com objetivo acompanhar a elaboração, a implementação e o monitoramento do plano integrado de regularização fundiária – PIRF da Zona Especial de Interesse Social, tendo por base o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018.

Trata-se de um dispositivo de representação que tem natureza consultiva e deliberativa, incluindo presença equitativa dos moradores repartidos em diversas comunidades e órgãos

públicos de gestão urbana. Na atuação do Conselho Gestor estão previstas ações de democratização dos procedimentos e processos, conferindo prioridade a programas e projetos de habitação de interesse social associados à melhoria da qualidade de vida da população, inserindo-se também propostas para a geração de emprego e renda.

As atribuições do Conselho Gestor são as seguintes: Auxiliar no processo de sensibilização, mobilização e capacitação dos seus membros e dos moradores residentes em ZEIS no processo de implementação desse instrumento jurídico-político; II - Participar da elaboração do PIRF, auxiliando o Poder Público: a) na indicação de projetos relativos à habitação e à regularização fundiária; b) na pactuação quanto às regras especiais de uso e ocupação do solo; c) na indicação dos projetos relativos às obras complementares de saneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos relacionados à habitação; d) na indicação das políticas públicas prioritárias para o território objeto do PIRF; e) na convocação de reuniões ampliadas com a comunidade sempre que necessário. III - Deliberar sobre o PIRF. IV - Auxiliar o Poder Público na implementação e no monitoramento do PIRF. (Cf. Regimento-interno-ZEIS do Pici). Com representação de moradores e instituições da governança urbana, o Conselho Gestor formalizou mediações necessárias ao encaminhamento dos trabalhos.

A opção de encontros em vários espaços de cada bairro, geralmente divididos entre “comunidades” pareceu-nos um recurso importante para ultrapassar a prática de reunião do Conselho Gestor como forma exclusiva e centralizada de divulgar informações. A metodologia baseada no princípio da participação organizou-se em muitos momentos: nas “oficinas” oriundas de discussões para traçar metas, nos mapas sociais que aglutinavam as propostas discutidas, no conjunto de avaliações sobre os projetos de intervenção urbana, nas entrevistas e conversas feitas por ocasião do registro de casas e equipamentos. Mesmos na coleta de instrumentos considerados “objetivos” que integraram o conjunto de dados quantitativos houve relatos dos moradores sobre as percepções do trabalho do PIRF e seu papel na regularização da área de moradia.

Os mobilizadores sociais, categoria cujo papel era incentivar moradores a integrarem o processo, tiveram papel relevante na pesquisa, observando as possibilidades de acionar e crescer redes primárias de contato. Escolhidos entre habitantes da comunidade e mantendo funções importantes de sociabilidade, foram selecionados tendo em conta a rede de contatos previamente estabelecida com a localidade, favorecendo a ampliação do acesso a moradores, o vínculo com atividades culturais, feiras e eventos religiosos. Tiveram ainda a função de

ampliar o engajamento das comunidades e um papel relevante na organização de eventos com difusão de panfletos explicativos sobre o trabalho do PIRF.

A participação como requisito necessário ao funcionamento do PIRF mediou todas as situações, incluindo um caderno específico elaborado pela equipe da universidade voltado para aprofundar as formas de ação consideradas participativas, incluindo sugestões concernentes aos desdobramentos posteriores do Plano.

A “participação” nem sempre posta em discussão, encontra-se naturalizada em falas e registros, envolvendo a presença diversa de profissionais na condição de mediadores de projetos. Visando romper com a versão idealizada da “participação” como expressão óbvia de um coletivo permanentemente ativo e signatário da “representação”, buscou-se pensá-la como prática e linguagem nativa que permeia um conjunto vasto de relações, tornando-se algumas vezes evidentes em rituais.

REUNIÕES, UM RITUAL DE PARTICIPAÇÃO

As reuniões constituíram momentos nos quais a importância da participação era mencionada, sendo evocada a necessidade de ampliação dos presentes. Estes eram percebidos como agentes da participação.

A preocupação permanente com a frequência às reuniões ocorreu desde o início de elaboração do PIRF, momento no qual se refletia sobre a presença recorrente das mesmas lideranças nos eventos coletivos, tornando a participação restrita e concentrada.

Tais eventos constituem momentos nos quais a participação adquire um estatuto de visibilidade. Precedidas de um trabalho de preparação constituem ocasiões nos quais as comunidades se deixam ver e se afirmam enquanto parte de um coletivo. Se tomamos a assertiva de Durkheim de que os rituais são atos de sociedade (Durkheim, 1996, p. 422), pode-se dizer que as reuniões são atos de “comunidade”. É nelas que os moradores expressam sua capacidade de falar em nome de seu bairro, ao mesmo tempo em que demandam a necessidade de chegada dos projetos em todas as localidades. Há, portanto, um critério de representatividade que se repõe a cada momento em que a ausência de representantes de determinadas áreas põe em risco a capacidade de aglutinação de todos em nome de um projeto. Se a palavra comunidade é mencionada no singular, para se referir ao bairro no contato com instituições públicas, internamente as localidades são apontadas em sua pluralidade. As comunidades significam o reconhecimento dos problemas de cada local com

suas especificidades e carências. A referência às “comunidades “esquecidas dentro do bairro constituiu, em várias ocasiões de reunião do Conselho Gestor, uma maneira de afirmar diferenças, convocando a necessidade da inclusão de todas as localidades no PIRF.

As reuniões expressam também o momento no qual os moradores apresentam positivamente a “comunidade” de forma unitária, revertendo a imagem negativa frequentemente associada aos que moram em lugares não legalizados, usualmente denominados de periferia da cidade. O local das reuniões em escolas ou espaço de funcionamento de projetos sociais aciona algumas das estratégias locais de reconhecimento da população por visitantes e pelos poderes públicos. O espaço da reunião é como uma sala de visita das comunidades, instituindo o sentido de união colaboradora que contribui para uma espécie de cosmologia local. Muito embora as disputas cotidianas estejam mais ou menos presentes nas reuniões, o termo “comunidade” adquire uma eficácia simbólica na suposição de que é na “unidade das carências” que se deve buscar ganhos para todos.

O estatuto da reunião como referência para se pensar na construção do trabalho político foi tratado por Comerford (1999) em pesquisa sobre a sociabilidade camponesa. A reunião pesquisada pelo antropólogo em sua ritualidade apontou a importância dos registros de pauta e coordenação como fatores interessantes para demonstrar os sentidos da participação. Era na ocasião das reuniões formais que a “falta de participação” era mencionada, havendo discussão sobre as causas e os modos de ampliar a presença de ouvintes (p. 72). Trata-se de uma situação que mais ou menos se repete em outros trabalhos coletivos de organização na cidade, tornando a *presença* ou *ausência* algo distante de uma ação banal. Evoca-se, nesse momento, o processo de representação comunitária e o reconhecimento da existência de interesses coletivos.

É importante ressaltar que as reuniões do PIRF tinham estatuto diferenciado. Numa classificação sem rigor, poderiam ser pensadas as primeiras reuniões como sendo referentes à apresentação da proposta de trabalho, as seguintes de andamento do processo e reuniões que eram resultados da pesquisa e aprovação de produtos previstos no processo. As reuniões iniciais caracterizaram-se pela busca de construção da confiança e crença no trabalho. Nesse sentido foi levado em conta o conhecimento prévio que os moradores tinham de sua história, aí se incluindo o que foi denominado por diagnóstico dos problemas. Trata-se de um ponto sensível, considerando a existência de uma saturação de informações que torna os moradores espécies de “objetos de estudo” sem rebatimento em efetivas melhorias, segundo alguns depoimentos veiculados em reuniões.

Sim, os moradores não eram iniciantes e tinham consciência de seu capital simbólico acumulado. O reconhecimento dessa situação por parte dos pesquisadores enriqueceu as entrevistas e depoimentos. Na mesma direção tornou-se importante incorporar à pesquisa documentos na posse de moradores, sobretudo antigas lideranças, que já haviam dispensado seu tempo e trabalho para regularização da área. Assim foram incluídos no diagnóstico socioeconômico das áreas investigadas os trabalhos prévios contendo artigos publicados de moradores sobre a caracterização do bairro. A condição de que éramos também “aprendizes” de uma experiência de planejamento urbanos para moradias não legalizadas relativizou a ideia de um saber acadêmico dominante que realiza o diagnóstico independente da experiência dos pesquisados.

Pensar o espaço como lugar vivido, portando sentidos vários de experiência (Agier, 2011) guiou as observações de pesquisa, reforçando a coleta de dados. Durante a elaboração do questionário socioeconômico e ambiental a equipe dos profissionais de sociologia percebeu a diversidade de classificações e divisões que as comunidades fazem de seus locais de moradia, rompendo com o sentido meramente geográfico das cartografias legais.

As reuniões de aprovação dos produtos de cada etapa materializados em “cadernos” apresentaram um estatuto mais formal, tendo em vista a presença de membros do Conselho Gestor, incluindo representantes de instituições, Organizações não governamentais - ONGs e representantes das comunidades. A presença nas reuniões era precedida de convocatória formal e convites, sendo esse o momento em que os sentidos de **comunidade e participação** eram mais dotados de visibilidade, estando postos à prova.

Os ‘mapas sociais’ foram considerados instrumentos de mobilização e participação das comunidades, sendo a ocasião na qual os moradores tiveram oportunidade de projetar suas demandas para o território. Buscando serem alternativas a propostas de intervenção previamente formuladas, os mapas sociais pretendem uma inversão das formas usuais de realizar diagnóstico, valorizando a percepção dos atores, o modo como constroem sua história e os sentidos de pertencimento. Trata-se de instrumento metodológico que tem como ponto de partida a “participação mobilizadora”, agindo como processo cuja finalidade não se limita à informação peculiar ao diagnóstico. A ideia é fazer os próprios moradores produzirem relatos sobre questões compartilhadas, instituindo uma história com atores e suas representações (Paulston, 1996).

As reuniões para a elaboração de mapas sociais constituíram um dos momentos peculiares de articulação entre a equipe de geografia e moradores pertencentes a várias

localidades. Mantiveram a característica de eventos descentralizados e inclusivos. Embora tenha havido testemunhos de que “eram sempre as mesmas pessoas presentes nas reuniões”, o fato de ocorrerem em locais variados do bairro permitiu a diversificação da frequência.

Sem romper com as divisões territoriais formais, os mapas sociais incorporam às análises outras dimensões socioculturais de território. Forneceram subsídios importantes para pensar sobre o modo como os moradores dividem espacialmente o local de moradia e, a partir dessas classificações, projetavam o desejo de mudança. A ideia de realizar os mapas, incorporando categorias nativas de percepção do espaço produziu entre os presentes a evidência de um saber popular valorizado. Nessa metodologia o tema da participação aflorou, havendo situações nas quais as reuniões eram novamente agendadas pela impossibilidade de reunir um número desejado de participantes. Era o momento de emergência um tipo de protagonismo baseado no reconhecimento e valorização de demandas dos moradores.

Se as reuniões formais do Conselho mantinham a tensão de lugares sociais (investigadores e investigados), o “sucesso” dos mapas vinha do sentimento de que as informações coletadas traduziam efetivamente as demandas das comunidades. A baixa frequência não era interpretada como descrença no Plano, mas etapa a ser incrementada em busca de ampliação. A eficácia simbólica dos mapas esteve, portanto, na capacidade de traduzir a “participação” vista não apenas como presença, mas registro documentado dos “interesses comunitários”.

As ‘oficinas’, ao lado de outros eventos nos quais a participação se tornou objeto de legitimação tiveram um caráter pedagógico que se fez acompanhar de ensinamentos sobre as leis, a escolha dos formatos urbanísticos e as reflexões sobre a organização da economia local. Oficinas de normatização especial e oficinas para a realização de plano urbanístico foram importantes no sentido da definição de diretrizes e propostas. De natureza mais prática, as oficinas constituíram momentos nos quais o caráter de planejamento do local de moradia apareceu mais fortemente. A tradução de propostas em planos e mapas implicou na organização das demandas comunitárias em projetos de melhorias, mantendo-se o princípio de aproveitamento das experiências locais, tal como está previsto na regularização das leis urbanas. Os presentes nas oficinas, nesse sentido, colocavam-se como estando de posse de um saber a ser partilhado entre o restante dos moradores ausentes.

De uma perspectiva socioantropológica, a distância entre o esperado da participação e o efetivamente praticado impõe questões boas para pensar, aí inserindo-se as projeções de

unidade e o comportamento valorativo que se atribui geralmente aos setores mais carentes da sociedade. Nesse sentido, é importante evocar a sociologia de Bourdieu quando propõe a necessidade de se analisar as práticas para além das projeções dos pesquisadores e pesquisados, tendo em conta a necessidade de caracterizar o espaço construído de relações sociais (Bourdieu, 1989).

Ao lado dos desafios da participação, a confiança nas instituições, se faz presente de forma mais ou menos sutil, constituindo uma variável importante no desenvolvimento dessas reflexões.

CONFIANÇA, PARTICIPAÇÃO E CRENÇA NAS INSTITUIÇÕES

A problemática da confiança vem sendo analisada por diferentes autores da Psicologia, Sociologia, Ciência Política, Administração, Políticas Públicas. Inúmeras pesquisas empíricas comprovam ser a confiança fator imprescindível para a gestão de organização públicas e privadas, sendo um elemento facilitador para a tomada de decisões (Newton; Noris, 2000). Considera-se que o aumento de troca de informações contribui para redução de conflitos e presença de índices de satisfação, além de diminuir os custos relacionados à aplicação de instrumentos de segurança, tais como monitoração, regras e procedimentos formais (Zanine; Migueles, 2012). Essas questões contribuíram para o êxito de políticas de médio e longo prazo.

O tema da confiança e seus registros nativos supõe a vigência de experiências anteriores de interlocução com os poderes públicos e acesso às informações. E é por “não saber como obter o papel da casa”, por não acreditarem em “promessas não cumpridas” ou desconhecerem os trâmites burocráticos que percepções negativas vão adquirindo raízes e interferindo na adesão às propostas de planejamento urbano.

Reverter a “descrença” em tantos projetos governamentais já prometidos e não cumpridos, ou iniciados e não concluídos constituiu um dos obstáculos previstos na experiência de trabalho. O PIRF seria, dizíamos, um instrumento de luta, mas não uma “solução pronta”. Essa foi uma formulação que perpassou todo o trabalho, conduzindo a explicação constante para os moradores de que o Plano era uma organização de demandas adequadas às leis urbanas e possibilidades já vigentes de moradia, necessitando ainda enredar-se nos espaços institucionais, incluindo a necessidade de anteparos legais e aproveitamento de regulamentos já existentes.

Poderia ser considerado o PIRF um instrumental jurídico e urbanístico capaz de garantir a permanência de moradores prevista na demarcação das zonas especiais de interesse social (ZEIS). Permitiria assim o Plano a regularização da área, viabilizando a permanência tantas vezes ameaçada pela especulação imobiliária, ou por outras propostas governamentais não articuladas com as ZEIS onde a remoção pairava como ameaça.

Ressalta-se que a proposta de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) responde a uma proposta de política pública recente de não remanejamento de populações ocupantes de áreas não legalizadas, em oposição à criação de conjuntos habitacionais que fizeram parte das formas tradicionais de planejamento urbano nas décadas de 1970 e 1980. As ZEIS podem ser consideradas simultaneamente uma lei sancionada por políticas públicas e conquista de direitos de moradores pautadas pelo princípio de permanência e direito de legalização de áreas ocupadas..

De todo modo, a existência de especulação imobiliária e a possibilidade de obter ganhos em situações de vendas de terrenos explicitaram ambiguidades de posições que somadas à desinformação, à carência de serviços básicos e falta de documentação (papel da casa) terminam criando variedade de posições diferentes entre moradores, repercutindo sobre o incremento da desconfiança.

O desafio da equipe era, portanto, reforçar a crença no trabalho coletivo (participação) e confiança institucional, valorizando a condição da universidade como espaço de mediação e tradução das demandas em formato compatível com a linguagem institucional.

Entre 2009 a 2019 o instituto de pesquisa IBOPE realizou anualmente uma pesquisa intitulada **Índice de Confiança Social**. A proposta era medir (numa escala de 0 a 100, sendo 0 para total desconfiança e 100 para total confiança) os níveis de confiança dos brasileiros, seja nas instituições, nos atores políticos e nas relações interpessoais.

O que se percebeu ano a ano foi uma escalada geral de desconfiança não somente nas instituições e nos atores políticos, mas também nas relações interpessoais. Embora com índices também em queda, há ainda uma propensão de se confiar mais nas pessoas da própria família (85), em menor número nos amigos (67), menos ainda nos vizinhos (59) e ainda menos nos brasileiros em geral (54), demonstrando que há mais facilidade em confiar naqueles que são mais próximos do que naqueles que não se guarda proximidade.

Essa não é uma constatação inusitada, considerando-se que desde as últimas décadas os teóricos vêm se debruçando sobre o aumento dos índices de desconfiança no mundo. Do ponto de vista social, esses dados são reveladores de um processo crescente de desconfiança

que traz consigo dificuldades de criar e manter pactos coletivos (Huntington, 1994; Rogo; Milamu; Arturi, 2004).

Talvez seja paradoxal pensar que ao mesmo tempo em que as pessoas reforçam responsabilidades que devem ser assumidas pessoalmente existe uma demanda às instituições certamente tributárias de um sentido de desconfiança.

Nessa referida pesquisa é flagrante a pouca confiança que desfrutam algumas instituições e atores políticos perante a população, sobretudo as mulheres. Em um índice que varia de 0 a 100, o governo da cidade tem uma pontuação de 44, sendo os partidos políticos aqueles que detêm a menor confiança (27). Organizações da sociedade civil, como Ongs, associações de moradores, movimentos sociais, por sua vez detêm uma pontuação de 58.

Apesar da desconfiança ser generalizada entre as diferentes classes sociais, é visível que as classes D e E tendem a suspeitar ainda mais das instituições e dos atores políticos do que o conjunto da população. Posição diferente pode ser encontrada na confiança depositada pelas referidas classes nas igrejas, escolas públicas, sistema judiciário, sindicatos e meios de comunicação.

Os moradores dos bairros pesquisados pela ocasião do PIRF, caracterizados pela existência de formas variadas de ocupação ilegal vivem, em sua maioria, sob o signo da desconfiança ou mesmo descrença. Desconfiam que o poder público tome atitudes que os prejudiquem, justificando essa percepção por conta do medo de serem expulsos de suas moradias. São simultaneamente demandantes de políticas públicas e descrentes de sua eficácia. A precariedade ou inexistência de serviços básicos, como postos de saúde, saneamento básico, pavimentação de ruas, escolas, praças, espaços de lazer, segurança e promessas não cumpridas reforçam a falta de crença nas instituições e nos atores políticos. A desconfiança é, portanto, sintoma de uma percepção historicamente construída que se reatualiza em vários momentos. Por ocasião do trabalho de equipe para a elaboração do PIRF, a temática da desconfiança esteve presente em pronunciamentos, durante as reuniões e nas diferentes entrevistas feitas com lideranças locais. As falas que exprimiam o questionamento do processo do plano de regularização das moradias assumiram, por vezes tom de desabafo, alusivas ao cansaço. De forma jocosa, os moradores referem-se ao tempo de espera da legalização. Uma das lideranças costumava repetir em suas falas públicas que “já vi nascer e crescer dois filhos e a luta pela ZEIS não sai do papel”.

A dimensão temporal remete ao tema da distância entre proposta de planejamento e realização, tema tratado por Arnstein (1969) quando analisa escalas de participação em

função do papel conferido à cidadania e suas organizações em diferentes fases de produção das políticas públicas. Considera o autor que a parte mais baixa da participação refere-se ao acesso da população aos instrumentos de informação, a média diz respeito à consulta popular, enquanto a mais alta consiste na capacidade dos demandantes influenciarem os planos de decisão. No cômputo dessa reflexão é possível dizer que a experiência do PIRF atravessa esses momentos, sendo mais difícil o controle posterior da população sobre os andamentos do processo, após a execução do PIRF. É nessas circunstâncias que a população desconfia dos andamentos do Plano, tendo em vista que uma proposta de regulamentação passará pela criação de leis e tramitações em vários espaços da legislação urbana. Na realidade, a criação do PIRF deu diretriz e forma às lutas pela permanência, exigindo no entanto, formas de pressão direcionadas e mobilizadas por novas instâncias de mediação.

As representações sociais construídas em torno do tema da confiança não são homogêneas. É possível destacar três formas de percepção não excludentes sobre a elaboração do Plano de Regularização que se associam ao tema da confiança.

1 – Aceitação e crença de que o instrumento trará melhorias para o bairro

As lideranças sobretudo participantes do Conselho Gestor constituem as principais adeptas ao Plano, colocando-se muitas vezes como apoiadoras e difusoras de credibilidade, tentando construir entre os moradores a legitimidade do PIRF. Outros, menos otimistas, argumentavam que não era tão simples construir a crença no PIRF, pois na comunidade “existiam pessoas que se manifestavam contra o Plano, sendo extremamente desconfiadas” de propostas vindas do governo. Era preciso ter cautela, diziam.

2 – Aceitação relativa por conta de tantos projetos iniciados e não concluídos

Essa talvez tenha sido a atitude mais comum entre os moradores, tornando-se também evidente nas próprias reuniões nas quais lideranças afirmavam que sua comunidade estava pouco representada. Alegavam o motivo da distância espacial do local de encontro como justificativa das ausências. Em várias situações, alguns moradores faziam perguntas sobre o que de fato aconteceria com sua residência após a elaboração do PIRF.

3 – Rejeição por não saber se o PIRF trará dificuldades pessoais em relação sobretudo à posse legal da moradia

Destaca-se, nesse conjunto, moradores para quem o trabalho em articulação com os poderes públicos termina desfavorecendo os interesses comunitários, contribuindo para

esvaziar o senso crítico. Alguns moradores apontavam o PIRF como “um plano a mais” entre tantos previamente existentes

Nenhuma das questões pensadas nessa tipologia pode ser vista de forma absoluta, sendo cambiável ao longo do processo. É possível considerar a existência de uma diversidade relacional que não é excludente, antes traduzindo um efeito das espacialidades e experiências que se encontram subjacentes às chamadas comunidades.

É relevante ainda reiterar que subjacente ao conceito de comunidade os bairros são caracterizados por diferenças espaciais e modos de vida diversificados. A categoria de moradores “menos engajados” inclui as facções organizadas pelo comércio das drogas para quem as propostas de intervenção podem alterar as possibilidades já garantidas de transações ilícitas no bairro.

Trata-se de diferenciação interna, geralmente omitida em situações nas quais o discurso de unidade é estrategicamente relevante. No contexto do PIRF, a existência da unidade entre moradores versus diferenciação de situações socioespaciais emergiu constantemente, tendo em vista a reflexão sobre a viabilidade de um projeto urbanístico capaz de abarcar condições várias referidas nas formas de saneamento, acesso a serviços básicos, divisão entre as casas etc.

A reflexão sobre a confiança ou crenças circundantes deve incluir as diferenças internas dos bairros, os acessos diferenciados de moradores a bens públicos e as distintas formas de legalidade que certamente influenciam modos de pensar e agir que repercutem sobre a adesão aos planos de urbanização.

SABER DAS COMUNIDADES E SABER ACADÊMICO: A UNIVERSIDADE COMO MEDIADORA

Os temas da participação e confiança nos resultados parecem caminhar juntos embora por veredas diferentes. É importante nesse momento ressaltar a condição de mediação feita pela universidade.

A Universidade Federal do Ceará, percebida pelos moradores como distinta das instituições de política urbana, desempenhou o papel de mediação, atuando no aumento da confiança e crença na eficácia do Plano Integrado de Regularização Fundiária.

A percepção de fidedignidade da UFC não ocorreu por acaso. O fato de alguns docentes terem contatos anteriores com os bairros envolvidos no Plano assegurava uma

credibilidade prévia. Assim, professores e alunos bolsistas não eram vistos como “representantes oficiais de políticas urbanas”, mas facilitadores na condução de objetivos. Em algumas situações, nas quais foi solicitado a retirada do nome das instituições governamentais, no momento de convidar moradores para participar de eventos essa questão ficou clara.

Por várias razões, a equipe do PIRF atuou como facilitadora de acessos aos poderes públicos, desempenhando o papel de tradutora dos “desejos das comunidades”. Necessário lembrar que os vários projetos de extensão existentes na Universidade Federal do Ceará, principalmente nos bairros Bom Jardim e Pici, criaram espaços de credibilidade, facilitando novas entradas para projetos urbanos diversos. Essa condição de “apoio a comunidades carentes” entrou, portanto, como um capital social importante que certamente atuou na credibilidade e mediação dos trabalhos do PIRF.

Destaca-se, ainda, o fato de que a presença das comunidades em reuniões feitas na dependência da UFC promoveu o sentido de acolhimento e cooperação entre moradores e profissionais de diversas áreas do conhecimento. Na reunião de lançamento do PIRF, em momento anterior à assinatura do projeto, a recepção a moradores feita no salão nobre da reitoria, com a presença do Reitor conferiu legitimidade e condição de reconhecimento a todos envolvidos na proposta. A situação de cooperação denominada de parceria foi diversas vezes pronunciada durante os discursos, destacando-se a importância da participação comunitária no encaminhamento dos trabalhos. Não seria exagerado afirmar que a Universidade viabilizou um apaziguamento de tensões que costumam acontecer nas políticas urbanas voltadas para solucionar processo de regularização da moradia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES QUE SE ARTICULAM E SUSCITAM NOVAS PESQUISAS

A abordagem interdisciplinar que na pesquisa fomentou o diálogo entre a sociologia, a ciência política e a antropologia trouxe como contribuição a forma de operacionalização de crenças que constituem o caldo de cultura no qual as noções de participação e confiança fincam suas raízes. O que comumente se designa por “troca de saberes” na verdade foi revelador de uma rede forte de interações capaz de atualizar o encontro entre diferentes formas de experiência e capital social. Para além de um ideal romântico de unidade, seja da população envolvida, seja das instituições políticas ou universitárias, a experiência de trabalho

mostrou processos, tensões e dificuldades cuja tradução conceitual torna-se matéria importante para o conhecimento interdisciplinar.

Pensar a participação de maneira não-idealizada através do modo como opera e se impõe no discurso nativo de moradores, assim como os modos de elaboração da confiança guiaram as reflexões deste artigo. O registro etnográfico de experiências presentes nas ZEIS apontou sentidos e práticas diversificadas de atuação. A observação direta de eventos, assim como entrevistas, questionários, mapeamento de espaços feito rua a rua e acompanhamento de reuniões do Conselho Gestor presente no Poço da Draga, Pici e Bom Jardim constituíram fontes empíricas importantes para os propósitos deste escrito. A pesquisa revelou a importância de acionar os conceitos de participação e confiança não como armaduras teóricas, mas representações em processo capazes de assumirem sentidos distintos e avessos às polaridades. Nesse sentido as teorizações serviram de inspiração, mas não produziram engessamento baseado em classificações definitivas.

Pelo exposto é possível observar que as formas de participação e engajamento contêm processos variados nas áreas estudadas. A concentração da participação em lideranças constituiu um fenômeno existente nos três bairros, demonstrando o fato de que os envolvimento em processos coletivos tendem a criar diferenciações. Um capital simbólico acumulado termina concentrando-se naqueles que gradativamente se tornam os “porta-vozes da participação” (Barreira, 2012).

Supor formas equânimes de participação pode assim representar uma visão previamente definida de que os moradores na condição de demandantes fundamentais de políticas públicas compõem um universo indiferenciado de práticas. Incorporar diferentes formas de envolvimento assim como analisar os efeitos da participação em uma rede complexa de relações tornou-se um caminho importante de pesquisa. Os temas da confiança ou descrença se encontram ligados às potencialidades de participação, considerando-se que a experiência dos moradores conta como fator importante de construção de crenças positivas e consequente desejo de atuarem nas políticas urbanas. Foi possível constatar que o temor de não saberem o que virá depois do plano concluído resulta da permanente falta de informação ou descompasso entre o tempo burocrático e as demandas historicamente construídas.

As articulações entre o saber acadêmico e o que se nomeia de “saber popular” estão presentes em muitos trabalhos sociológicos voltados para pensar sobre projetos sociais, envolvendo especialistas de várias áreas do conhecimento e população de beneficiados. As reflexões sobre essa rede de relações referem-se tanto ao caráter eficaz de uma troca de

saberes como às dificuldades de convivência entre experiências profissionais distintas e, em muitos pontos, sem conexão evidente.

Os planos de intervenção urbana constituem matéria por excelência para analisar os temas da participação e da confiança. Trata-se de pensar sobre os desafios de um trabalho que acena com uma rede de atores, constituindo exemplo do que Giddens (1991) chamaria de reflexividade. O PIRF foi pensado como um processo contendo dinâmicas diferenciadas e interativas. Nessa condição, a participação foi vista não só como um ideal a ser perseguido e avaliado criticamente, mas como dispositivo singular de intervenção, contendo possibilidades e desafios, entre os quais o tema da confiança esteve fortemente presente.

REFERÊNCIAS

AGIER, Michel. **Antropologia da cidade: Lugares, situações, movimentos**. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2011.

ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Participação, experiências, significado e rede de poderes em municípios cearenses *In* Heredia Beatriz e Palmeira Moacir (orgs). **Política, governo e participação popular: Conselhos, orçamento participativo e outras experiências**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2012 (Coleção Sociologia & Antropologia).

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **O Reverso das Vitrines- Conflitos Urbanos e Cultura Política**, Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Reivindicações e Programas Sociais: Estratégias diferenciadas de comunicação com o Estado *In* Elza Braga e Irllys Alencar Firmo Barreira. **A Política da Escassez- Lutas Urbanas e Programas Sociais Governamentais**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991.

BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**. Fortaleza: Editora UFC/BNB, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BRAGA, Elza. **Os labirintos da habitação popular -conjunturas, programas e atores**. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1995.

COMERFORD, John Cunha. **Fazendo a Luta: Sociabilidade, Falas e Rituais na Construção de Organizações Camponesas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política, 1999. (Coleção Antropologia da Política, 5).

- DAGNINO, Eveligna. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DURAND PONTE, Victor Manuel. **Cidadania y cultura política: México 1993-2001**. México: Siglo XXI editores, 2004.
- DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália**. São Paulo, Martins Fontes, 1996.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- GOHN, Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- IBOPE. **Índice de Confiança Social**. Disponível em <https://www.ibopeinteligencia.com/produtos-e-servicos/indice-de-confianca-social/> Acesso em 20 de julho de 2020.
- NAVARRO, Zander. “O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002) um conciso comentário crítico” in AVRITZER, L. NAVARRO, Lander (orgs) . **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, p.89-128.
- NEWTON, Kenneth; NORRIS, Pippa. Confidence in public institutions: faith, culture or performance?. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. **Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?** Princeton: Princeton University Press, 2000.
- PAULSTON, Rolland. **Social Cartography: Mapping Ways of Seeing Social and Educational Change**. Ed. Garland Publishing, 1996.
- PEIRANO, Marisa. **A teoria vivida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. **O Fator Confiança na Implementação das Políticas Públicas: uma Proposta de Ferramenta de Análise Aplicada ao Caso das Organizações Sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012.
- PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA. Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018.
- ROGO, Raul; MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos. Expressions of political contestation and mechanisms of democratic control. **International Social Science Journal**, Londres: Blackwell/Unesco, n. 182, p. 615-628, 2004.
- SCHERER-WARREN. Ilse. Redes de movimentos sociais na América latina: caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CRH**, Salvador vol 21, n. 54, p. 505-517, set/dez 2008. Disponível em: <http://www.scielo=br/scielo.php>. Acesso em 15 abril 2023.
- SELLER, Enrique Pastor. Gobernanza de las políticas de proximidad: análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales Bienestar. **RAP**, mar-abr. 45(2):377-99 Rio de Janeiro, 2011. Acesso em 15/10 2022. <https://www..scielo.br>

SILVA, José Borzacchiello. Reestruturação produtiva e reconfiguração da área central de Fortaleza. **Mercator**, vol 14, p. p. 75-88 set/dez, Fortaleza, 2015.

SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. in FONT, Joan (org) **Ciudadanos y decisiones publicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2001. p.33-42.

ZANINI, Marco Tulio Fundão; MIGUELES, Carmen Pires. O papel mediador entre confiança e desempenho organizacional. **Revista Adm.**, São Paulo, v.49, n.1, p.45-58, jan./fev./mar./2014.

ZICCARDI, Alicia. Espacios y instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ambito local, in ZICCARDI (org) **Participación ciudadana y políticas sociales del ambito local**. México: Comecso/Indesol, 2004.