

ORGANIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL - VOL. 3

ESTUDOS TEMÁTICOS E SETORIAIS



Prefeitura de Fortaleza
Instituto de Planejamento de Fortaleza



FCPC
FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA



FORTALEZA2040

Fortaleza, Ceará
Julho de 2015

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA - IPLANFOR
FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA - FCPC

PROJETO:

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL -
FORTALEZA 2040**

Autores do Estudo:

IRLYS ALENCAR FIRMO BARREIRA
DANYELLE NILIN GONÇALVES
MARIO JORGE BARRETO

ANEXO XII - ORGANIZAÇÃO SOCIAL - VOL III

**FORTALEZA / CE
Dezembro de 2015**

O presente relatório tem por objetivo fazer um mapeamento das principais demandas e aspirações de segmentos sociais organizados na cidade, de diferentes maneiras, visando observar as potencialidades de construção de gestão participativa.

A estratégia utilizada para realização dessa terceira fase do produto foi a de reunir material empírico coletado em diferentes momentos, mobilizando acervos já existentes no LEPEC e incorporando novos dados para a confecção do relatório atual. Foram utilizados como referência os seguintes materiais de investigação: enquête realizada em 2010, sobre demandas e aspirações de moradores, grupos focais reunidos em 2011 e 2015 com objetivo de discutir a problemática urbana em Fortaleza, enquête sobre a confiança de moradores em instituições realizada em 2015 e documento elaborado pelo Iplanfor, nomeado “O olhar dos moradores”, editado em 2015. Os documentos inéditos e os retrabalhados visando os objetivos do programa *Fortaleza 2040* servirão de referência para analisar as demandas de moradores, considerando suas aspirações e potencialidades de participação.

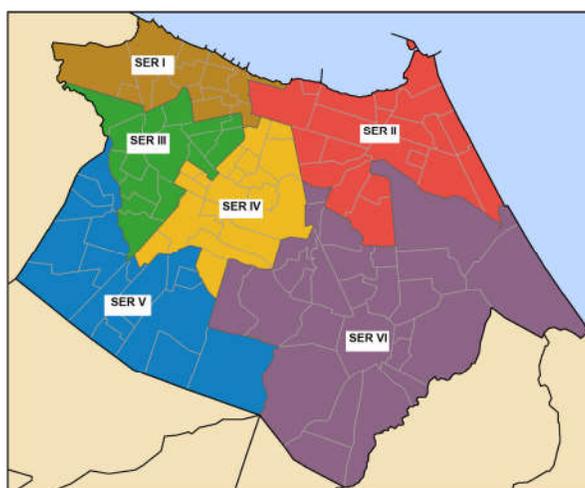
As informações aqui reunidas no relatório tiveram por objetivo colher percepções e visão de futuro sobre Fortaleza, referentes sobretudo a demandas de moradores em diferentes regionais, objetivando construir um diagnóstico. Os resultados de cada um desses materiais serão expostos a seguir.

ENQUETE

A enquête, feita com base em amostragem estratificada, realizou-se no âmbito da pesquisa feita para a Câmara de Vereadores, *Pacto sobre Fortaleza*, que teve por objetivo identificar a visão projetiva dos moradores de Fortaleza a respeito dos rumos da cidade nas próximas décadas. Por visão projetiva compreendemos o modo como identificavam problemas e apontavam possíveis formas de intervenção com capacidade de corrigir rumos e planejar tendências. Nossa perspectiva analítica foi a de compreender que os participantes têm visão crítica sobre a experiência de moradia e vivência na cidade, sendo portadores de uma percepção nativa sobre os problemas urbanos e as

possibilidades de resolvê-los. Aqui expressamos também a percepção dos participantes como portadores de capital social e político, capazes de influenciar atores sociais em um raio de ação significativo. A base amostral contemplou 6 regionais da cidade, totalizando, na ocasião, quarenta bairros, escolhidos com base na proporcionalidade tanto dos IDH's (alto, médio e baixo) como da população. As perguntas formuladas no questionário visavam captar as percepções dos moradores sobre Fortaleza, incluindo a descrição de problemas e possíveis intervenções por meio de projetos e ações voltadas para o desenvolvimento da cidadania.

MAPA 1 ENQUETE- DIVISÃO POR REGIONAIS



Fonte: Elaborado pela pesquisa

Os bairros contemplados na enquete foram os seguintes:

IDH Alto - (Mucuripe, Meireles, Aldeota)

IDH Médio - (Alagadiço, Monte Castelo, Centro, Praia de Iracema, Antonio Bezerra, Henrique Jorge, Parquelândia, Benfica, Fátima, Itaperi, José Bonifácio, Montese, Parangaba, Conj. Ceará, Conj. Esperança, Maraponga, José Valter, Aerolândia, Edson Queiroz, Cidade dos Funcionários, Messejana, Parque Dois Irmãos, Parque Iracema, Sapiranga)

IDH Baixo- (Barra do Ceará, Pirambu, Cais do Porto, Pici, Quintino Cunha, Serrinha, Bom Jardim, Granja Lisboa, Presidente Vargas, Barroso, Jangurussu, Pedras, Conj. Palmeiras, Curió). A divisão do número de entrevistados se deu da seguinte maneira:

TABELA 1

REGIONAL	BAIRROS	ENTREVISTADOS
1	4	101
2	6	151
3	5	125
4	7	175
5	7	175
6	11	276
TOTAL	40	1003

Fonte: Elaborado pela pesquisa

A enquete foi aplicada levando em conta a divisão por sexo e as diferentes faixas etárias. Escolhidos entre estudantes da Universidade Federal do Ceará, quarenta pesquisadores foram treinados e aplicaram, em diferentes bairros de Fortaleza, um questionário com 1003 pessoas no espaço de 3 dias. A enquete contemplou questões socioeconômicas, percepções sobre a cidade e medidas sugeridas para a melhoria do espaço urbano. Registrou, ainda, percepções sobre o papel que teria a Copa do Mundo na ampliação de redes viárias e melhor oferta de equipamentos aos moradores.

Comprovou a enquete uma disparidade entre os moradores no tocante à renda e à instrução reforçando a já sabida estratificação social que caracteriza os habitantes de Fortaleza localizados em diferentes bairros.

Foi também comprovado que um número expressivo de entrevistados é beneficiário de programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família. Sobre a situação ocupacional, pouco mais da maioria da população pesquisada não trabalha e aqueles que possuem renda estão, em muitos casos, em uma situação de trabalho informal. Não obstante essa condição, o que se percebeu na fala dos entrevistados é que o nível de consumo melhorou nos últimos anos, sobretudo nos quesitos alimentação e aquisição de eletrodomésticos.

Os problemas relevantes mais apontados pelos entrevistados referiram-se aos temas da segurança pública, saúde, saneamento e educação. É importante ressaltar que essas questões vêm, ao longo das últimas décadas, integrando um repertório de demandas da população local, podendo talvez estender-se ao âmbito de outros contextos nacionais. Comparando-se essas demandas com aquelas que foram características dos movimentos sociais da época da redemocratização verifica-se que a habitação fazia parte das reivindicações de moradores de favelas ou residentes em áreas não legalizadas. Consta-se também que o tema da segurança passou, ao longo do tempo, a adquirir centralidade, instituindo-se como “queixa” que vem se generalizando para a totalidade de moradores da cidade, independente de classe social.

O repertório de demandas reforça sugestões de medidas institucionais sugeridas na enquete, tais como o aumento de policiais, escolas públicas municipais, profissionais de saúde e ampliação da oferta de moradias. No âmbito de intervenções governamentais sugeridas destacaram-se programas educacionais, atividades culturais e oportunidades de lazer.

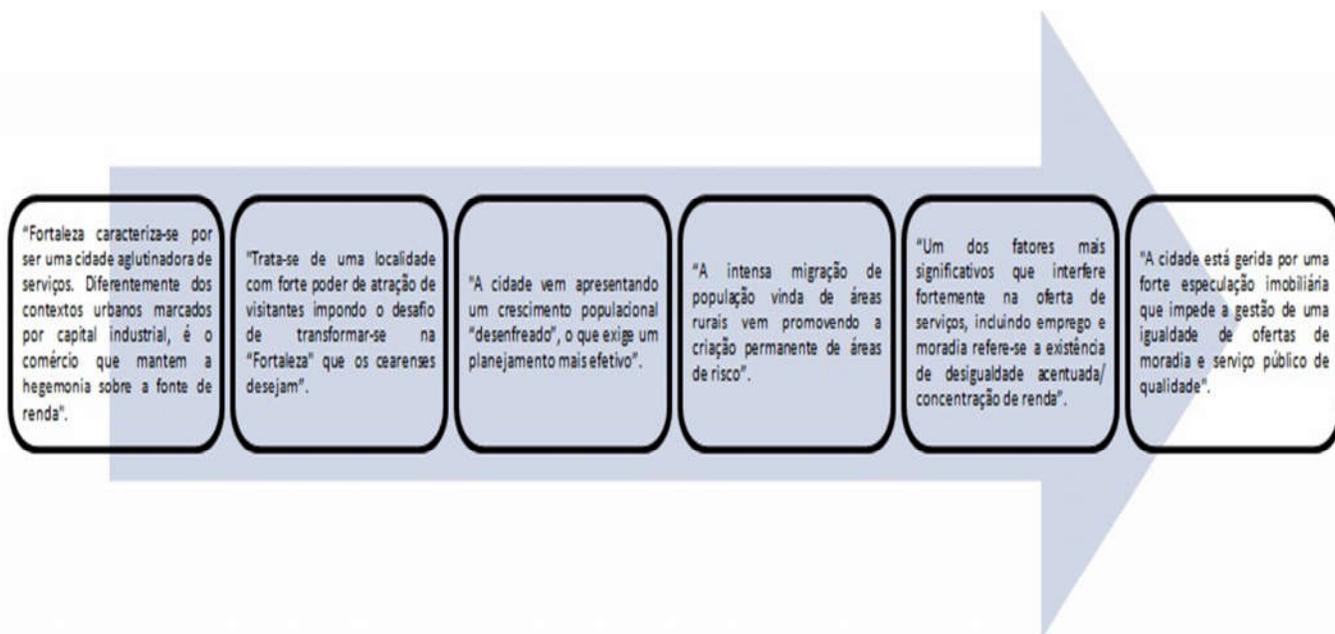
Sobre a Copa do Mundo havia na época uma expectativa bastante grande de que o evento contribuísse positivamente para reformas urbanas na cidade. Percebeu-se, todavia, que quanto maior o estrato social dos entrevistados, mais descrédito havia em relação a possíveis melhorias. Um equacionamento entre demandas e crença nas possibilidades de melhoria revelou que não obstante a existência de questões problemáticas apontadas havia, em geral, uma visão positiva acerca das potencialidades de mudança em Fortaleza. Eram potencialidades fundamentadas no fato da cidade estar ainda em processo de expansão e capacidade de investir em espaços vazios ou lugares em processo de deterioração, geralmente configurados pelo termo “abandono”. O otimismo realçado por conta das expectativas face aos potenciais investimentos constituiu um dos elementos relevantes identificados na enquete.

GRUPO FOCAL

O grupo focal realizou-se também no âmbito do projeto *Pacto sobre Fortaleza* que envolveu parceria com a Universidade Federal do Ceará e Câmara de Vereadores. O objetivo principal da proposta era realizar um diagnóstico da Cidade na perspectiva de fundamentar políticas de intervenção e planejamento para os próximos dez anos.

Formado por coordenadores de projetos e representantes de instituições com atuação significativa na cidade, o grupo realizou reflexões sobre o espaço urbano, pontuando as políticas existentes sob o ponto de vista de sua eficácia e potencialidade de mudança. Na ocasião foram convidadas representantes das Secretarias Regionais (1, 2, 3, 4, 5, 6 e CENTRO); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); HABITAFOR; TRANSFOR; Secretaria das Cidades e Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). As percepções acerca da cidade veiculadas durante a reunião resumem-se nos seguintes pontos:

DIAGNÓSTICO DA CIDADE



Fonte: Elaborado pela pesquisa

Os temas da desigualdade e crescimento da cidade pontuaram a maior parte das falas, configurando os diferenciais de moradia e dificuldade de acesso a bens fundamentais como educação e saúde, temas que ao longo do tempo fazem parte da aspiração de setores populares, interferindo sobre a agenda de políticas públicas.

POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO NA CIDADE



Fonte: Elaborado pela pesquisa

Observou-se no conjunto das falas uma clara percepção de descontinuidade nas políticas de intervenção seja por conta das alternâncias de gestão, seja porque as instituições não construíam convergência de propósitos ou por conta da dificuldade de canalizar as demandas aos órgãos públicos responsáveis.

Ainda que com críticas, os participantes perceberam a existência de algumas experiências significativas listadas a seguir:

- Experiências exitosas em articulação com o governo federal- CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) que vem permitindo a “melhoria da dignidade” da população carente. O termo *dignidade* várias vezes mencionado

referia-se à possibilidade de acesso ao consumo básico de saúde, alimentação e moradia.

- Aumento de oportunidades, a exemplo de cursos profissionalizantes, oriundos em parte do Programa Bolsa Família;
- Melhoria no acesso Políticas a políticas públicas por conta de ampliação de ofertas e descentralização;
- Mudança de percepção da população sobre a assistência como dever e não como atitude filantrópica traduzida na palavra “esmola”.
- Melhoria do déficit habitacional;
- Existência de Políticas relacionadas aos interesses coletivos, tendo em vista a preservação de espaços públicos, implicando em negociação e diálogo com setores excluídos;
- Processo de descentralização administrativa
- Melhoria da qualidade de vida no âmbito da educação expressa nos seguintes: plano de cargos e carreiras, merenda escolar, atendimentos terapêuticos, aumentos das equipes do PSF, inclusão de novos serviços (odontologia, tendas terapêuticas, terapia comunitária), criação dos CAPS.
- Maior acesso aos recursos públicos por meio de ações compartilhadas;
- Criação do Estatuto das Cidades: processos mais transparentes e participativos;
- Criação de ministérios e secretarias com olhar específico sobre as cidades.
- Criação do Conselho Estadual das Cidades-Concidades;
- Aumento numérico de projetos.

É importante ressaltar a percepção de melhorias, ressaltando-se, no entanto, que as iniciativas governamentais não conseguem cobrir as carências de uma cidade em crescimento constante.

Na busca de resolver alguns dos problemas diagnosticados, os participantes do Grupo Focal sugeriram as seguintes proposições:

TABELA 2

Planejamento do governo para dar subsídio ao turismo de compras no centro da cidade.
Criação de novos critérios para obras públicas: Concurso de ideias.
Requalificação e planejamento dos espaços urbanos, baseados na concentração de moradias e atividades.
Operações urbanas consorciadas
Investimento do Estado nos serviços incorporando parcerias com o capital privado.
Retomada do Fórum Adolpho Herbster para discussão sobre a cidade envolvendo setores representativos como comerciantes, lojistas e gestores.
Criação de fóruns internacionais de discussão e comparação entre experiências de intervenção inovadoras.

Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Essas são questões frequentemente mencionadas em encontros de entidades ligadas ao planejamento urbano, preocupadas em organizar o espaço apropriado ilegalmente por barracas de vendas de mercadorias no Centro da Cidade.

A crítica à falta de planejamento fundamenta a necessidade de pensar as obras como uma totalidade associada a uma reflexão sobre o uso projetivo dos espaços urbanos.

As observações e sugestões apresentadas no grupo focal devem registrar o fato de que os participantes, enquanto membros ativos de instituições, trazem em suas percepções a visão de iniciativas ao mesmo

tempo que a “consciência” da dificuldade de solucionar problemas de uma cidade marcada por desigualdades sociais consolidadas ao longo do tempo.

O que é possível depreender desse conjunto de falas é a necessidade de um planejamento amplo capaz de ultrapassar iniciativas pontuais que, embora eficazes, sofrem constantes descontinuidades.

GRUPO FOCAL 02 – A EXPERIÊNCIA DO CONJUNTO CEARÁ

O Grupo focal foi realizado no Polo do Conjunto Ceará, em 31 de agosto de 2015, tendo como participantes as professoras Irllys Barreira, Danyelle Nilin, o bolsista de iniciação científica Mário Ribeiro e os líderes comunitários locais. O objetivo da reunião foi escutar as demandas do bairro e perceber as potencialidades de participação e envolvimento das lideranças em projetos da administração municipal.

O conjunto Ceará, criado pela Lei 6.504, de 11 de outubro de 1989 é delimitado pela Avenida Perimetral, sendo caracterizado por excesso de concreto e falta de arborização. O local conta aproximadamente com 57.000 moradores e 8.679 unidades habitacionais iniciais.

Os líderes presentes na reunião desenvolveram atividades no PRODECON, no Polo Criativo do conjunto, no Conselho Comunitário, na Igreja, na área de educação e saúde e em outros setores referentes ao processo de organização do bairro. Essas características foram consideradas importantes na escolha de participantes do grupo focal, pois os líderes detinham informações e percepções críticas sobre a formação e desenvolvimento do bairro ao longo do tempo.

A escolha do Conjunto Ceará como local significativo para a reunião do grupo focal justificou-se por várias razões. Trata-se inicialmente de um bairro que foi fruto de projeto governamental de expansão e organização da periferia urbana de Fortaleza. No bairro desenvolveram-se associações comunitárias que o tornaram um caso de exemplar de história de “lutas” referentes a demandas de infraestrutura, educação e saúde. Um dos participantes da reunião destacou a participação no PRODECON e a vocação política do bairro cujas conquistas alcançadas foram as seguintes: 03 bancos, 100% de saneamento básico, 1 unidade do corpo de bombeiros.

A participação de moradores em atividades sociais e políticas foi enfatizada, a exemplo das cem associações existentes, sendo a história do Conselho Comunitário, eleito diretamente pelo voto proporcional da comunidade, considerada uma conquista e exemplo de poder de organização.

Se a condição de ilegalidade da posse da terra mobilizou moradores de outros bairros, no Conjunto Ceará as reivindicações dirigiram-se sobretudo para a melhoria de equipamentos urbanos e finalização e conclusão do projeto. Este foi inicialmente restrito a duas etapas e depois expandido para a terceira e quarta, segundo a lei 6.504 de 1989 que desmembrou o Conjunto Ceará do bairro Granja Portugal.

O início da reunião foi marcado pela explicação sobre a dinâmica de funcionamento do Projeto *Fortaleza 2040* e as possibilidades de participação de segmentos sociais organizados em bairros. Foi explicado que o projeto Fortaleza 2040 voltava-se para registrar “O que as pessoas esperam e querem da cidade para os próximos anos”, desenvolvendo-se com base nessa formulação modos possíveis de interlocução entre moradores e poderes públicos.

A pergunta de partida que deu seguimento às discussões foi a seguinte: O Conjunto Ceará é um bairro que contém uma história de lutas. Como vocês estão se organizando para arquitetar e solicitar as demandas junto ao poder público? Outras indagações foram postas na discussão: Vocês foram chamados para alguma reunião no bairro/regional? Quais os espaços coletivos existentes no bairro? Quais as questões que dizem respeito ao Conjunto Ceará e adjacências? Como se organizam os moradores, quais as instituições das quais fazem parte? Quais são as articulações com outras instituições?

Um dos moradores conhecedor e participante da organização do bairro fez a seguinte formulação da história do bairro: “A construção das moradias do Conjunto Ceará foi feita na 1ª e 2ª etapas. Quando o conjunto foi entregue houve um trabalho de aproximação das comunidades. A grande maioria dos moradores veio do interior, especialmente do vale do Jaguaribe”. O líder destacou o trabalho feito pelo serviço social da COHAB, tal como a criação de grupos de jovens e de senhoras, valorizando o conceito de associativismo, trazendo benefícios para o bairro e permitindo a criação dos núcleos de ação comunitária.

Os “centrinhos” constituem os locais onde se realizam aniversários e festas e, durante muitos anos, o Conjunto Ceará foi e ainda é pioneiro no plano de festas e comemorações. A sociabilidade dos moradores caracterizou-se, especificamente, pela articulação de grupos sociais e grupos religiosos que culminou na criação da Associação Comunitária em 1982.

As discussões sobre as questões problemáticas do bairro envolveram demandas para criação de linhas de ônibus na década de 1980, considerando a importância de delimitação de um trajeto entre o bairro e as universidades. Trata-se de demanda condizente com aspirações de mobilidade que é advinda de condições potenciais de entrada de estudantes no curso superior, levando em conta a existência no bairro de Cursos de 3º grau e cursos técnico-profissionalizantes

Os moradores consideraram que o bairro não poderia ser percebido como dormitório ou espaço interiorano afastado das atividades da cidade. As “lutas” mencionadas referiram-se principalmente à preservação dos ganhos existentes pelo plano estratégico de desenvolvimento: “Como queremos a comunidade para daqui a 20 ou 30 anos”.

Segundo as falas presentes na reunião não há uma agenda em torno desse planejamento. “Hoje, não há clareza sobre a vocação econômica do bairro. Há novas vertentes que podem ser exploradas, como a gastronomia, no entanto não há uma análise sobre o potencial econômica do bairro”. Os moradores enfatizaram a necessidade de “entender a vocação econômica do bairro e a necessidade de pensar a cultura”, pois o Conjunto Ceará está distante geograficamente do centro da cidade, sendo necessário criar alternativas culturais dentro do próprio bairro. Na década de 90 houve grandes festas juninas, que na atualidade se perderam. Os líderes destacaram que havia uma efervescência política no bairro, principalmente de partidos de esquerda.

As opiniões foram explicitadas em sua diversidade, mostrando posicionamentos diferenciados na condução da vida comunitária. O Pastor Elias posicionou-se contra as disputas políticas, dizendo que não conseguiu identificar algo substancial no Conselho do bairro. Pontuou sua discordância com uma agenda de intervenções para 2040, considerando que deveriam ser tomadas medidas em curto prazo. Afirmou que as associações comunitárias

estavam em estado decrescente e teria havido um afastamento dos governos com a comunidade nas três etapas do conjunto.

Outro líder presente na reunião, Plínio, discorreu sobre a formação e organização do bairro. Segundo sua exposição, o bairro acolhe uma classe média do interior. Ele foi feito para trazer favelas para a região, no entanto, segundo sua percepção, acatada pelos demais presentes, pessoas de outras classes conseguiram casas através de contatos políticos.

Criou-se uma “classe média interiorana”, acompanhada de uma “favelização” do entorno. O Conjunto Ceará seria, no entanto, uma “comunidade com personalidade” caracterizada por acolher um grupo socialmente estável.

Afirmou Plínio que após a entrega das casas, nada foi feito no Conjunto Ceará. O material utilizado na construção do bairro foi de péssima qualidade, logo, houve uma deterioração precoce das casas e das ruas. Surgiram várias lideranças partidárias que reagiram através de queixas e demandas dirigidas ao governo sobre a situação do bairro. Várias lutas foram iniciadas com reivindicações pela reforma das casas, extensão das linhas de ônibus, instalação de equipamentos como bancos entre outros. Na visão de alguns líderes, à época de Fernando Henrique Cardoso, “foi feito um acordo entre a comunidade e os políticos envolvendo um montante em dinheiro que seria utilizado para a reforma do bairro que foi pago em troca da realização de um comício político”.

Foi enfatizada na reunião o fato de que a relação entre o governo e a comunidade sempre foi marcada por disputas. Os participantes da reunião criticaram o fato de que a atual gestão governamental municipal sempre se faz presente no bairro intermediada por um político. “Nosso maior traço é: somos donos do bairro”, referiu-se o líder expressando uma máxima que integra a representação que parte significativa dos moradores faz de si, integrando um ideal de comunidade dotado de autonomia.

Trata-se de ideal que se apresenta como unidade em oposição ao governo, dividindo-se, no entanto, no âmbito interno nas formas de organização que funcionavam como repassadoras de programas. “Os movimentos do bairro se tornaram partidários. Foram empregados 30 milhões de dólares na reforma do Centro Comunitário. Houve o surgimento das associações “vacas”

que eram associações falsas, só existiam para receber o benefício do leite. Elas representavam interesses pessoais ou familiares”.

Na visão dos representantes comunitários havia legitimidade no movimento dos moradores e todas as pessoas tinham uma função no final da década de 80.

“As tecnologias da informação teriam minado os movimentos. Deveria haver um novo paradigma, o cidadão tendo uma conexão com os problemas da comunidade. O maior traço da comunicação deveria ser o “fale conosco” antes de tudo a fim de evitar a falta de entendimento entre o que o poder público planeja e o que a comunidade anseia”.

Johnson, outro morador conhecedor dos problemas do bairro criticou as gestões posteriores ao prefeito Juraci Magalhães. Segundo sua análise, somente até este gestor houve investimentos efetivos no bairro. No governo de Luizianne Lins, o foco da prefeitura foram as comunidades mais carentes, onde, de acordo com a gestora em questão, o Conjunto Ceará não estava incluído.

No atual panorama com o prefeito Roberto Claudio, pontuou o líder, também não houve recursos efetivos empregados no bairro, com um agravante: o uso do vereador de bairro como intermediador entre o prefeito e a comunidade. Johnson defendeu a criação de mediações institucionais onde se pudesse dialogar mais claramente, para além da eleição do conselho comunitário que é feita com urnas eletrônicas. Afirmou o líder que a comunidade deve ser consultada sempre que for necessário imprimir alguma mudança. “É preciso pensar mecanismos aonde todos possam opinar. A comunidade precisa ser ouvida, a prefeitura deve vir aqui e ouvir seus moradores a fim de fazer, por exemplo, um plano levantando questões nas mais diversas áreas”.

Como principais demandas do bairro, Vasco Rodrigues destacou a necessidade de se implantar cursos de terceiro grau ou técnico-profissionalizantes no próprio território. Foi reconhecido que o bairro possui muitos serviços atendidos como bancos, escolas e postos de saúde, mas, que se faz necessário fazer a manutenção dos equipamentos já existentes e a implantação de um novo hospital.

A líder Ana afirmou que no Conjunto Ceará, os fóruns nascem a partir das demandas. “Eles nascem a partir do momento em que as causas surgem. Quando você vivencia o processo de eleição do conselho comunitário, é possível perceber que há uma geopolítica dentro do bairro, em cada uma das unidades vizinhas. No atual momento, há o fórum de lutas em defesa do hospital na 4ª etapa e em torno da questão do nome da avenida B, pois os moradores não desejam que ela se chame Avenida Alanis Maria”, sugerida por um vereador e acatada como uma homenagem prestada a uma criança moradora vítima de sequestro e estupro seguidos de morte. Para os participantes do grupo focal, essa “homenagem”, além de não ter sido feita a partir de consulta aos moradores, também descaracterizando as formas usuais de classificação das ruas (números e letras).

Um ponto convergente na fala de todos os líderes presentes foi a necessidade de a prefeitura construir uma linha de diálogo direto entre o poder público e a comunidade, sem o intermédio de terceiros, como por exemplo, o vereador de bairro: “É preciso que a administração pública, através do governante chegue diretamente à comunidade e a ouça tanto no que diz respeito as suas demandas como em relação a implantação de novos projetos”.

A principal mensagem elaborada pelos líderes foi a de que “é preciso conversar com os moradores, pois são eles quem sabem o que realmente é necessário ser implantado ou não na comunidade”.

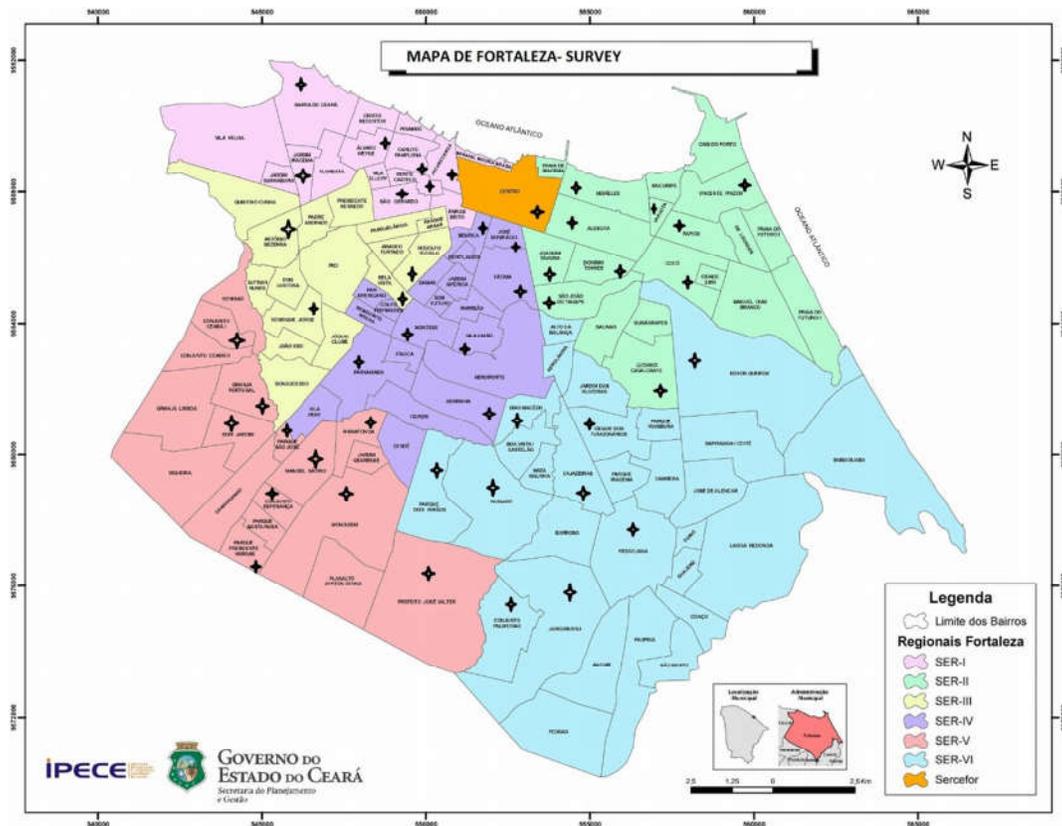
O grupo focal, embora circunscrito ao Conjunto Ceará apresentou um quadro de aspirações e demandas que caracterizam parte significativa dos bairros organizados. As formas de representação desenvolvidas no bairro são condizentes com os movimentos sociais das décadas passadas que mantinham diferentes interlocuções com instituições governamentais, sendo necessário ressaltar que o local manteve especificidades de organização por ser uma área que foi expressão de política habitacional da COHAB.

SURVEY

Tendo em vista a perspectiva de que os processos de participação estão relacionados a um sistema de confiança nas instituições, consideramos

importante analisar e apresentar um *survey*, realizado em junho de 2015, em Fortaleza, com 149 pessoas, contemplando 47 bairros da cidade, distribuídos conforme o mapa exposto a seguir:

MAPA 2 SURVEY- DISTRIBUIÇÃO POR BAIRROS



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

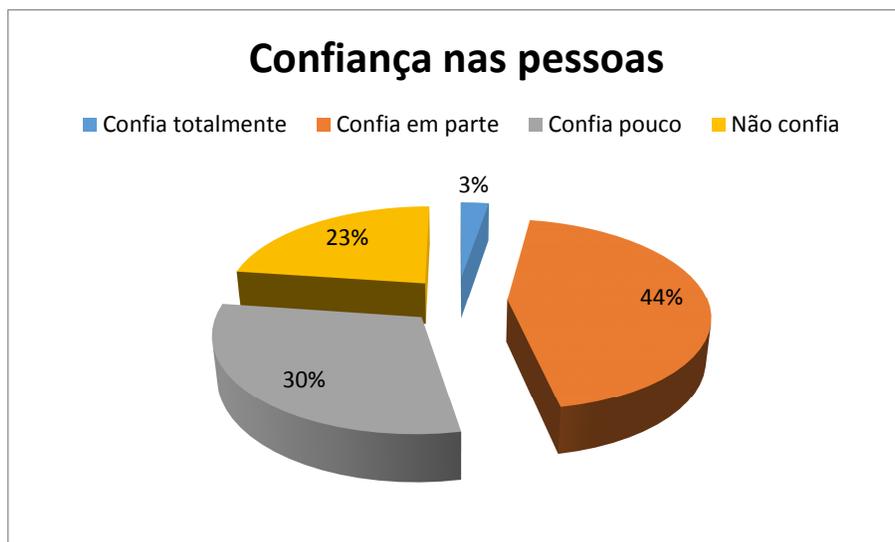
Os entrevistados que participaram do *survey* encontravam-se na faixa etária situada entre 18 a 49 anos (82%), incluindo homens e mulheres, com escolaridade que variava do Ensino Médio Completo (25,%%), Superior Incompleto (31,5%), Superior completo (12,8%) e Pós-Graduação (12,8%).

O questionário versou sobre temáticas relacionadas aos valores e atitudes sociais. A proposta era a de que os entrevistados pudessem também externar sua opinião sobre instituições, referindo-se ao tema da participação e confiança. O pressuposto era que as democracias modernas atribuíram papel especial às instituições ao defini-las como o meio através do qual os cidadãos

realizam as suas aspirações e os seus interesses. As instituições teriam uma função de mediação, o que permitiria distinguir o regime democrático de outras formas de governo (MOISÈS, 2008).

A confiança interpessoal também foi tratada, a fim de mensurar o grau de confiança que as pessoas têm em seus pares, em indivíduos com os quais não guarda relações estreitas e aqueles com os quais não convivem absolutamente. A questão da confiança vem sendo analisada por diferentes autores da Psicologia, Sociologia, Administração, Políticas Públicas, dentre outras e inúmeras pesquisas empíricas comprovam ser um elemento facilitador importante para a tomada de decisões, para aumentar a possibilidade de troca de informações, para a redução de conflitos e para o aumento dos 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 são questões que podem ser consideradas importantes para o êxito de políticas de médio e longo prazo, como pretende o *Projeto Fortaleza 2040*.

GRÁFICO 1



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Em termos conceituais a confiança pode ser definida como conjunto de percepções e práticas que induzem a crença nas instituições e pessoas, mobilizando conseqüente espaço de interações e pactos sociais.

Quando questionados sobre a confiança em geral nas pessoas, 47% dos entrevistados repartiram-se posicionando-se de modo totalmente favorável (3%), sendo que 44% responderam que confiavam em parte, apontando a existência de algum tipo de restrição. O outro segmento de entrevistados foi composto por indivíduos considerados desconfiados, repartidos entre 30% que afirmaram confiar pouco nas pessoas e 23% que se posicionaram afirmando a não confiança nas pessoas. Chama a atenção, no entanto, que entre os posicionamentos extremos (aqueles que confiam totalmente (3%) e os que não confiam (23%) a diferença seja de 20%, o que denota uma maior propensão à desconfiança. Essa não é uma constatação inusitada, sendo objeto de reflexão de teóricos desde as últimas décadas, que vêm se debruçando sobre o aumento dos índices de desconfiança no mundo.

É importante ressaltar que o dado revelador do *survey* diz respeito a essa questão pensada do ponto de vista das relações vicinais. A vida nos bairros, em especial, nas periferias, é caracterizada em diversas pesquisas como um lugar de ampla sociabilidade que liga os sujeitos ao cotidiano, como a de Rodrigues (2009), que analisando uma comunidade na periferia de Belém/PA constatou novas e antigas formas de sociabilidade, a saber: conversas nas portas, pátios e calçadas, instalação de mesas, cadeiras e aparelhos de televisão nos pátios das casas para assistirem a jogos de futebol ou jogos interativos, preparo de refeições, passeios e brincadeiras, comidas ou jogos no meio da rua etc. Entre os inúmeros registros dessa sociabilidade no bairro aparecem diversas formas de participação comunitária de grupos e movimentos sociais, entre as quais se destaca um grande número de associações locais. Algumas delas tiveram um papel fundamental em processos de organização para ocupação ou manutenção de terrenos e áreas públicas ou privadas, especialmente nas últimas décadas do século 20.

Não obstante esse sistema de sociabilidade, percebeu-se o registro da existência de desconfiança em relação aos vizinhos, ainda maior do que entre as pessoas de contatos secundários. Nenhum entrevistado afirmou confiar nos

vizinhos e 41% afirmam confiar em parte. Todavia, 69% fazem parte do grupo dos que confiam pouco (35%) ou não confiam (24%).

GRÁFICO 2



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

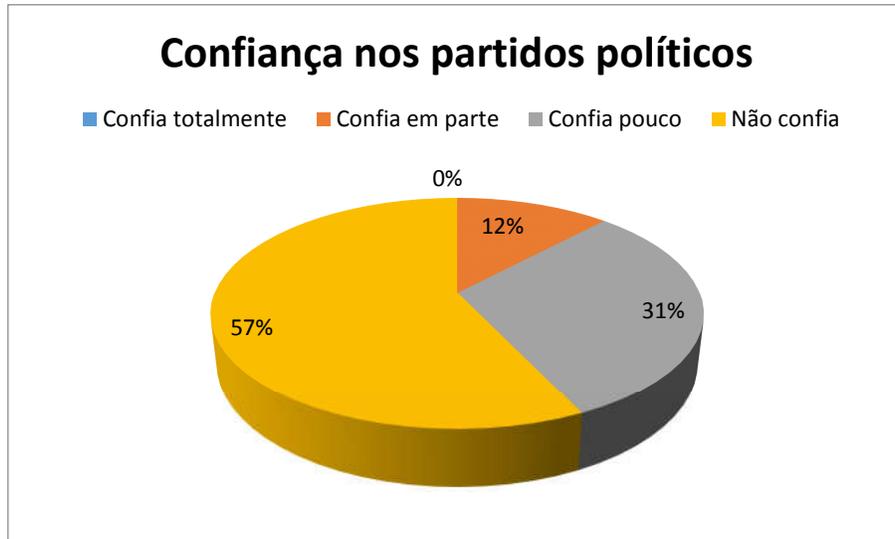
Em artigo sobre os conflitos entre vizinhos que chegavam ao Juizado Especial Criminal do Rio, as psicólogas Lidia Levy e Eva Gertrudes Jonathan e o juiz de Direito Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho (2011) observaram questões interessantes à análise. Verificando o conteúdo dos registros de ocorrência das queixas prestadas na delegacia, pelos envolvidos em processos penais, os observadores constataram que os conflitos de vizinhança se apresentavam principalmente em três aspectos: uma reação desproporcional ao fato que gerou o desentendimento; a presença de uma forma de sociabilidade caracterizada pelo enfraquecimento nos laços comunitários acompanhada de um autocentramento nas relações interpessoais.

O Poder Judiciário nessas situações era convocado a intervir em questões até então consideradas de âmbito privado e a dirimir conflitos cujas tensões eram, basicamente, ocasionadas pela intolerância das partes envolvidas. Chamou a atenção dos autores que os vizinhos lançam mão dos instrumentos, como o Direito Penal, para solucionar um problema que poderia

ser resolvido pela própria comunidade de vizinhos, ou, em casos mais difíceis, pela jurisdição civil. (LEVY, JONATHAN, CARVALHO, 2011).

As instituições também são alvo de desconfiança por parte dos entrevistados. Os partidos políticos, por exemplo, são objeto de algum tipo de confiança para apenas 12% dos entrevistados, sendo que 88% estão repartidos entre aqueles que desconfiam e confiam pouco (31%) e 57% que absolutamente não confiam. Os dados reforçam a hipótese de hegemonia da desconfiança em um contexto de críticas e demandas não atendidas, acompanhadas de denúncias de corrupção. Contexto não só atual, considerando-se que vários *surveys* realizados por Moisés em 1995 e em 1989, 1990 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica.

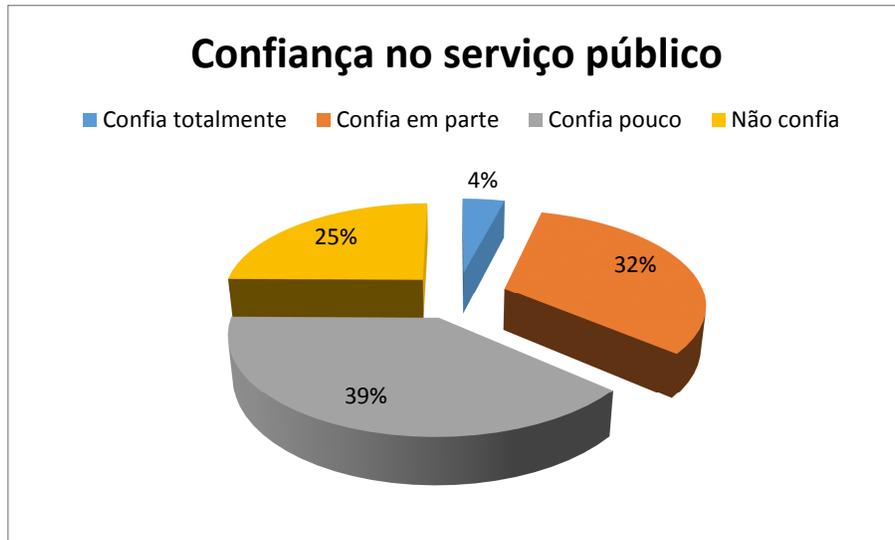
GRÁFICO 3



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

O serviço público goza da confiança de 36% (sendo que desses, 32% confiam apenas em parte). A maior parte, no entanto, confia pouco (32%) ou não confia (25%).

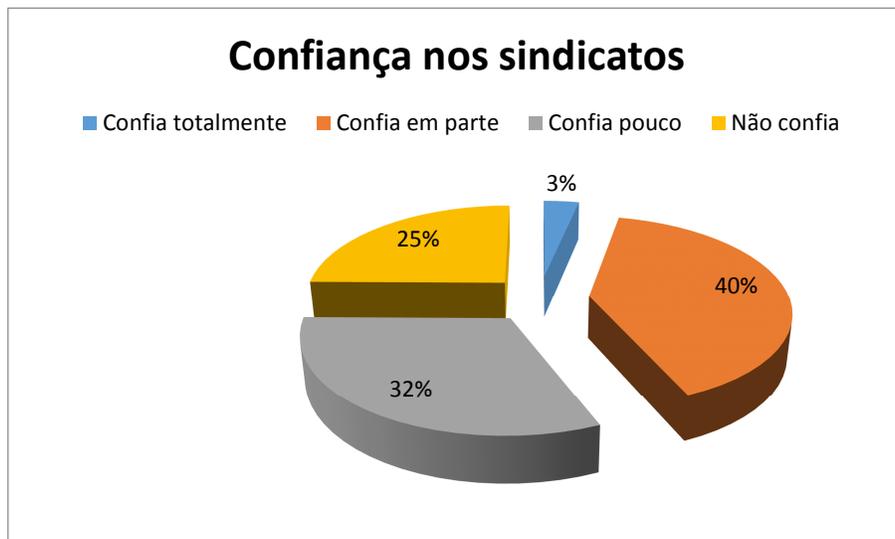
GRÁFICO 4



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Quanto às instituições de defesa corporativa é interessante observar que os sindicatos recebem atributo referente a algum tipo de confiança para 43% dos entrevistados, sendo que desse percentual, 40% confiam apenas parcialmente. Em termos de distribuição percentual 57% estão no grupo daqueles que confiam menos (32%) ou não confiam (25%).

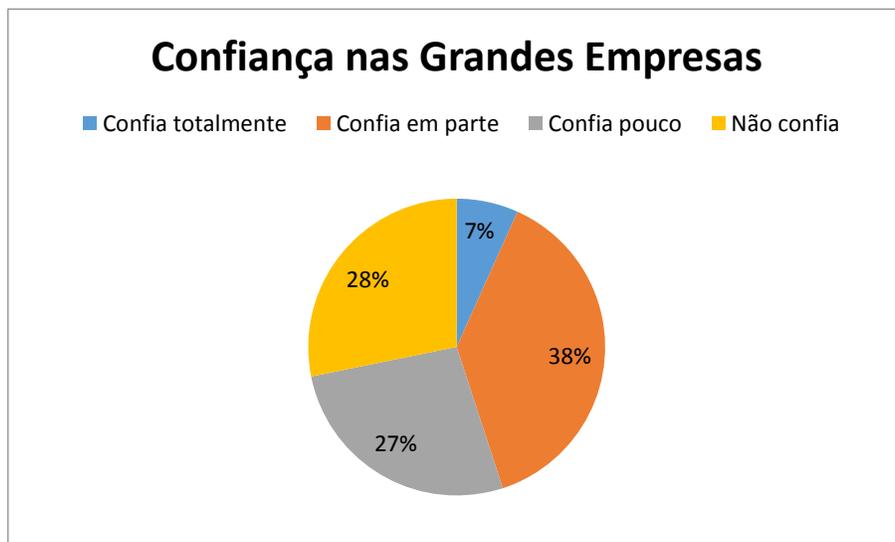
GRÁFICO 5



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

As grandes empresas também não são merecedoras de confiança para a maioria dos entrevistados. 55% dos entrevistados confiam pouco (27%) ou não confiam (28%) nessas organizações.

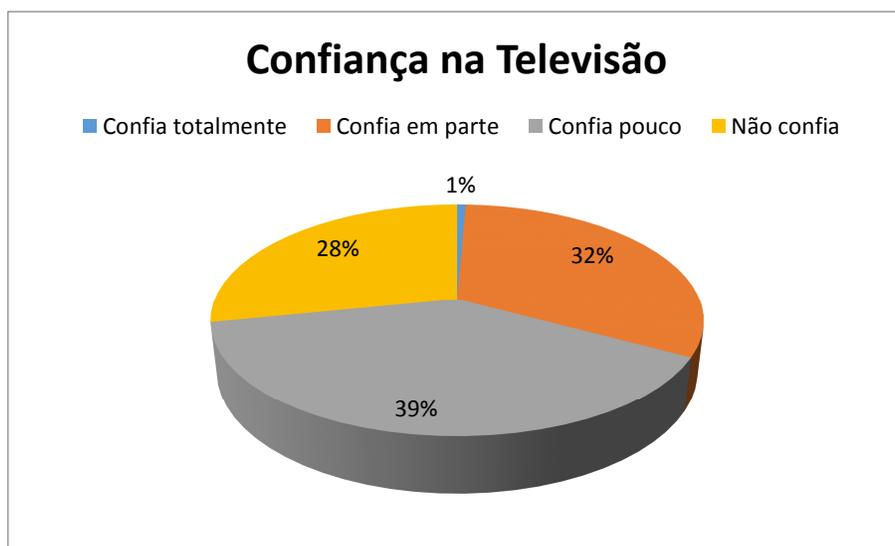
GRÁFICO 6



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

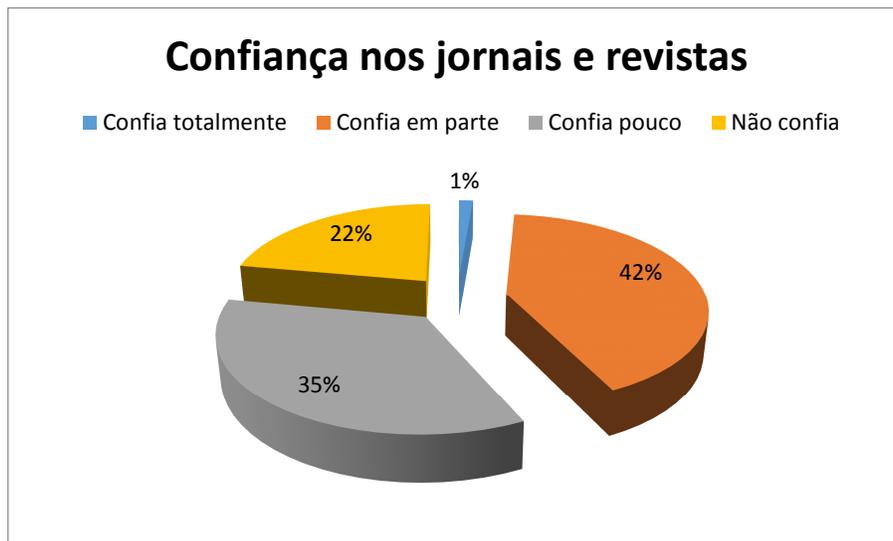
Os meios de comunicação também não gozam de credibilidade entre a maioria dos entrevistados. Tanto a televisão, como jornais e revistas são vistos com desconfiança, sendo que a primeira sofre ainda de mais descrédito, como mostram os gráficos abaixo:

GRÁFICO 7



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 8



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Não obstante a confiança ser um valor explicitado pela maioria dos entrevistados (55% confiam em parte ou totalmente nas instituições), as Igrejas são alvo de descrédito para 45% dos entrevistados (21% confiam pouco e 24% não confiam). A informação leva a pensar na potencialidade da Igreja e seu poder de organização considerando também os limites apresentados em opiniões sobre o descrédito que foram apresentadas nos questionários.

GRÁFICO 9



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

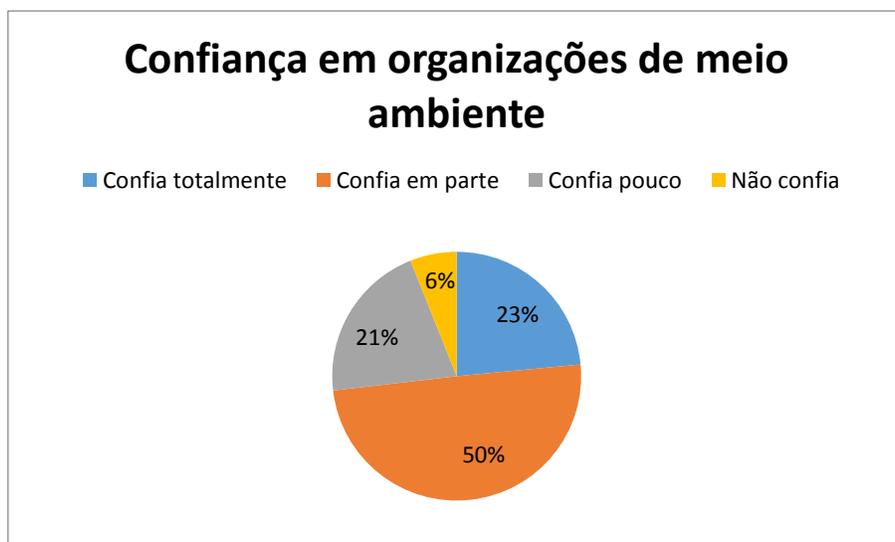
O tema da confiança e as possibilidades de participação dos cidadãos pode ser equacionado considerando-se as ressalvas feitas por Bernard Sorj (2010) em relação à visão idílica construída sobre a sociedade civil. Esta visão teria pouco ou nada a ver com os fenômenos sociais concretos, na medida em que a sociedade civil não necessariamente se constitui em um espaço construído por valores solidários e de participação, também acolhendo interesses e relações de dominação e burocratização. Na percepção dos entrevistados, segundo a enquete realizada em Fortaleza, dentre as instituições pesquisadas, as organizações da sociedade civil são as que detêm maior reputação atingindo mais de 70% de confiança. As organizações humanitárias/de caridade são as que gozam de maior prestígio (75%) seguido por as de meio ambiente. As organizações referentes a demanda de mulheres contam com a confiança de 73% dos entrevistados. Esse dado se mostra interessante, já que muitas dessas organizações, aí se incluindo associações comunitárias, vêm desempenhando trabalho fundamental nas cidades brasileiras ressaltando-se Fortaleza que tem um bom número de associações e grupos organizados. Estes, se estimulados, podem ocupar espaço de destaque na proposição de ações e no fortalecimento de vínculos da sociedade com o governo.

GRÁFICO 10



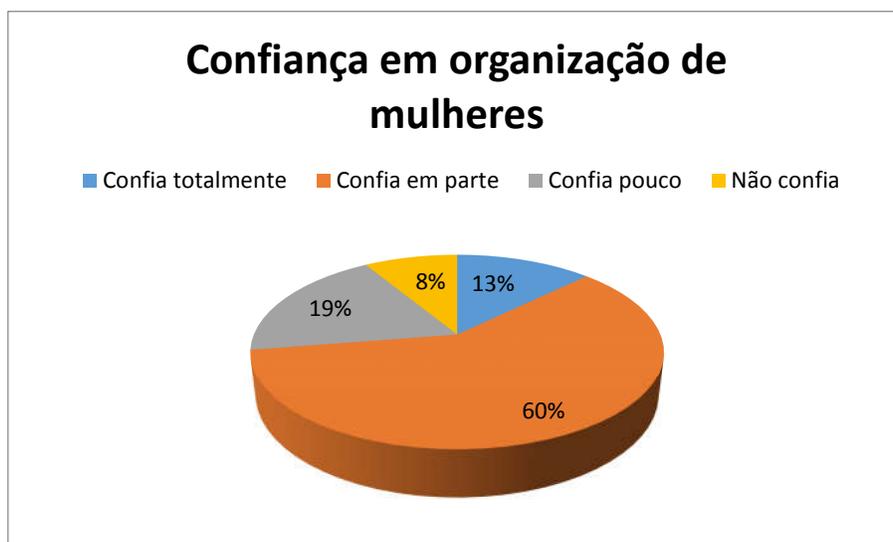
Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 11



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 12



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Apesar de concordar que os cidadãos devem contribuir nos afazeres que dizem respeito às suas necessidades pessoais, parte significativa dos entrevistados considera que o governo deveria ter mais responsabilidade, tendo em vista garantir boas condições de vida a todos, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 13



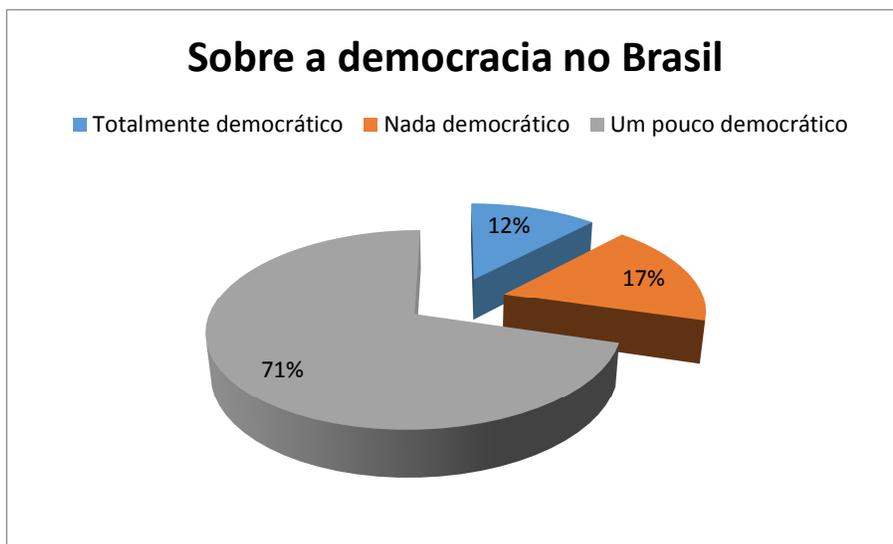
Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Os dados sobre a confiança nas instituições e sobre as atribuições de sua responsabilidade reafirmam o que Carlos Alberto Almeida (2007) percebeu. Na visão do autor, a ideologia estatal se faz muito presente na sociedade brasileira, gerando a seguinte contradição: apesar de parte significativa de pessoas não confiarem nas instituições públicas e acreditarem em geral que o Estado é ineficiente, homens e mulheres, jovens e velhos, todos apoiam de maneira praticamente idêntica o controle estatal da economia. O Estado torna-se, assim, a esperança de melhoria e o grande provedor das políticas públicas.

Essa mesma lógica paradoxal se aplica também à democracia. Segundo Moisés, a democracia brasileira está relativamente consolidada, mas apesar do apoio majoritário ao regime democrático *per se*, quase 2/3 dos brasileiros não confiam - em diferentes graus - em parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviços de saúde e educação, mostrando também grande insatisfação com o funcionamento concreto da democracia (MOISÉS, 1995).

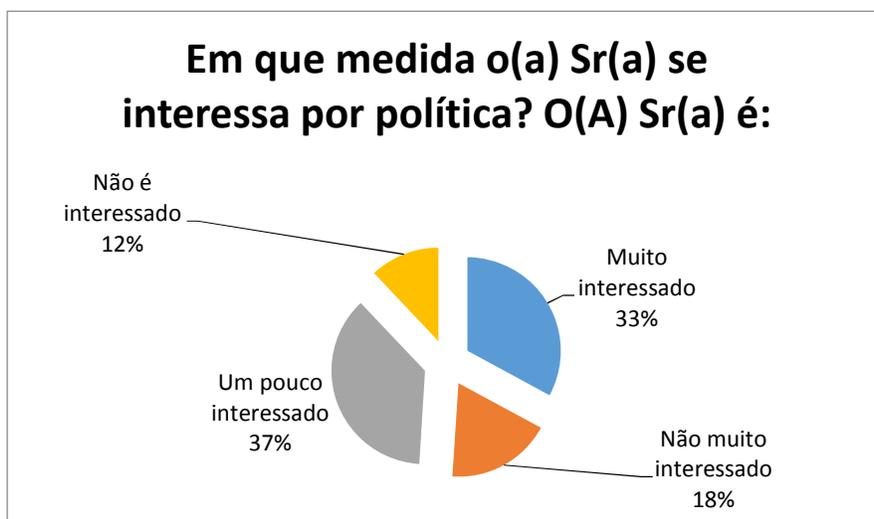
Os dados expostos a seguir confirmam essa argumentação. O Brasil só é totalmente democrático para 12% dos entrevistados, destacando-se mais significativamente a percepção de que o Brasil só é um pouco democrático (71%). Ainda assim, 17% consideram que o país não é nada democrático, o que revela a insatisfação com o funcionamento da democracia baseada em percepções negativas sobre a política, assim como sobre o interesse por ela. Ressalta-se o fato de que 30% dos entrevistados consideraram não ter interesse pela política.

GRÁFICO 14



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 15



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Os dados de Moisés revelam que essa percepção negativa influencia na disposição dos cidadãos para participar de processos de escolha de governos (MOISÉS, 1995). Podemos ir além e pensar que também impacta os canais tradicionais de participação social. Nesse sentido torna-se importante

criar mecanismos mais atrativos de participação, já que os meios tradicionais são constantemente afetados pela percepção negativa da democracia, dos governos e das instituições políticas. As formas mais efêmeras e circunstanciais de participação encontram na *internet* uma possibilidade efetiva de atrair novos grupos, sobretudo de jovens, cada vez mais afeitos à tecnologia e as possibilidades do ciberativismo.

POTENCIALIDADES DE MUDANÇA E DEMANDAS NA VISÃO DOS MORADORES

Na primeira fase do *Plano Fortaleza 2040* foram realizadas reuniões em 83 dos 120 bairros¹ da cidade cujo principal objetivo foi fazer um diagnóstico da visão da população acerca de seu local de moradia. O registro das informações, publicado com o título “O olhar dos moradores”, serve de base às reflexões expostas a seguir, agrupadas em dois conjuntos que designamos de “oportunidades” e “problemas”. Assim substituímos a classificação nomeada na publicação de “pontos fortes e fracos”, considerando as possibilidades de exprimir a variedade de situações anunciadas nas várias falas dos moradores

Para a realização das reuniões, cada uma das sete unidades regionais da capital mobilizou integrantes da sociedade civil, representantes de organizações territoriais e moradores. Cada regional seguiu uma dinâmica própria de mobilização dos grupos de trabalho. As reuniões foram feitas com roteiros uniformes de obtenção e sistematização das informações. Os relatórios produzidos por estes grupos de trabalho representam as sondagens iniciais realizadas nos meses de março a junho de 2015. Neles, cada bairro, através de seus representantes, apresentou aspectos considerados importantes da sua constituição histórica, explicitando um resumo de demandas e propostas de intervenção dirigidas ao poder público enquadradas nas categorias sugeridas pelos organizadores do evento: infra-estrutura, economia, meio-ambiente etc.

Como nem todos os bairros formularam de modo efetivo, através da produção de um documento, seus diagnósticos, faz-se necessário elucidar o

panorama de frequência, considerando-se que não houve adesão integral na produção dos relatórios.

TABELA 3

Regional	01	02 e Centro	03	04	05	06	Total
Total de Bairros da Regional	15	22	17	19	18	29	120
Bairros Que Enviaram Seus Relatórios	05	09	15	18	05	11	63

PONDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA UTILIZADA

Após o exame das demandas listadas por cada bairro, criamos um conjunto de sete categorias com o intuito de alocar as queixas dos moradores em designações capazes de reunir insatisfações pertencentes a um mesmo segmento ou a segmentos similares. As categorias são:

- Serviços Básicos 01
- Serviços Básicos 02
- Serviços Básicos 03
- Serviços Básicos 04
- Segurança Pública
- Questões de Controle Social
- Questões Ambientais

O objetivo da elaboração das categorias apresentadas anteriormente foi o de conferir uma sistemática capaz de abarcar as diferentes falas dos moradores e lideranças comunitárias em um instrumento de análise apto a executar um produto final inteligível e útil à iniciativa pública, espécie de ferramenta de auxílio no planejamento de futuras intervenções.

Entende-se por serviços básicos 01 todas as queixas referentes às esferas da saúde e da educação, incluindo a ausência ou mau funcionamento de equipamentos referentes a creches, escolas, postos de saúde, medicamentos no postos e todas as questões relacionadas a essas duas áreas.

Na categoria serviços básicos 02 foram agrupadas todas as reclamações principalmente de cunho infraestrutural como pavimentação de ruas, saneamento básico, sinalização de trânsito, coleta de lixo, iluminação pública e linhas de ônibus. Serviços básicos 03 contempla todas as demandas relacionadas ao lazer no bairro como, falta de campos de futebol, de quadras e espaços para realização de atividades físicas além de praças ou espaços de convivência.

Em serviços básicos 04 foram agrupadas todas as reclamações referentes à insuficiência ou ausência de serviços prestados pela iniciativa privada, tais como supermercados, farmácias, cartórios e lotéricas no bairro. A segurança pública mereceu uma categoria própria, pois é uma demanda que se impõe de forma universal em cada bairro e conseqüentemente em cada região da cidade. Por controle social, foram incluídas reclamações feitas ao poder público sobre a existência de zonas de prostituição e a presença de moradores de rua no bairro.

A última categoria, referente às questões ambientais incluiu todas as demandas relacionadas à ecologia dos moradores do bairro com os recursos naturais deste lugar, ou seja, o uso e a preservação ou deterioração de espaços como lagoas, lençóis freáticos, parques e outras áreas verdes.

Como etapa final da sistematização dos dados, criamos uma tabela que foi alimentada com todas as demandas sinalizadas pelos moradores de cada localidade, agrupadas de acordo com a regional do bairro observado. Essa ferramenta serviu para associar de modo ordenado as demandas pertinentes à cada regional e também possibilitou a identificação, por unidade administrativa, das categorias que foram alvo de queixas mais recorrentes.

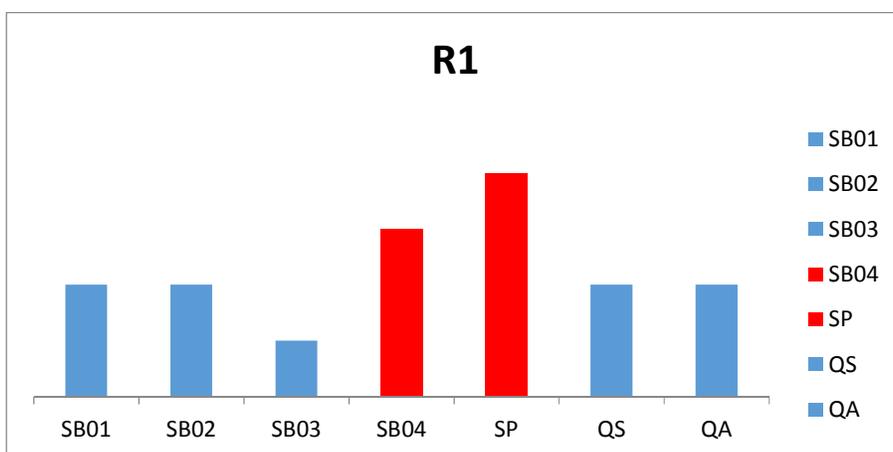
TABELA 4

	Regional					
Pontos Fracos	1	2 e Centro	3	4	5	6
Serviços Básicos 01						
Serviços Básicos 02						
Serviços Básicos 03						
Serviços Básicos 04						
Segurança Pública						
Questões de Controle Social						
Questões Ambientais						

ANÁLISE DOS DADOS

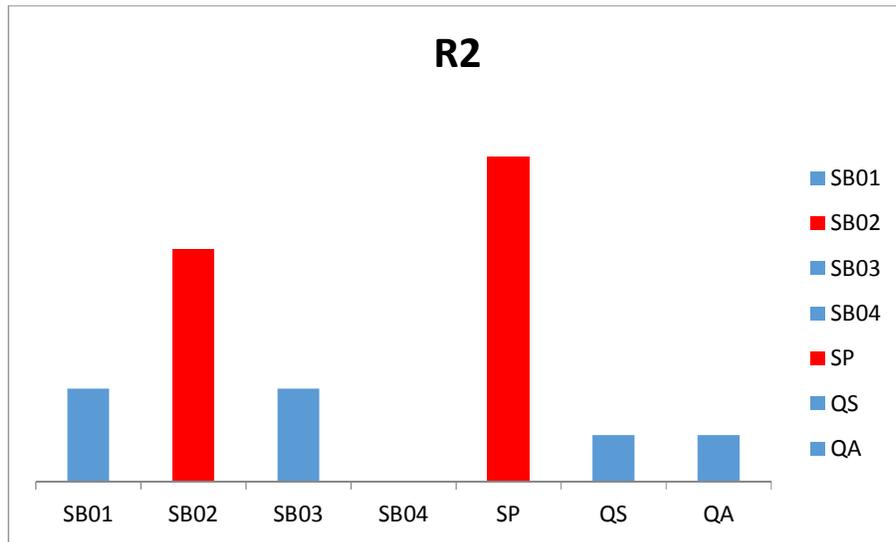
A compilação dos dados por categoria possibilitou a construção de um conjunto de seis gráficos, sendo cada um expressivo de cada regional. Através deles, é possível identificar as queixas que mais se sobressaíram a partir do olhar dos moradores. Cada gráfico destaca as duas categorias que foram alvo mais frequente das observações e reclamações na referida unidade administrativa. A seguir, é possível acessar os diagramas de cada regional.

GRÁFICO 16
REGIONAL 01



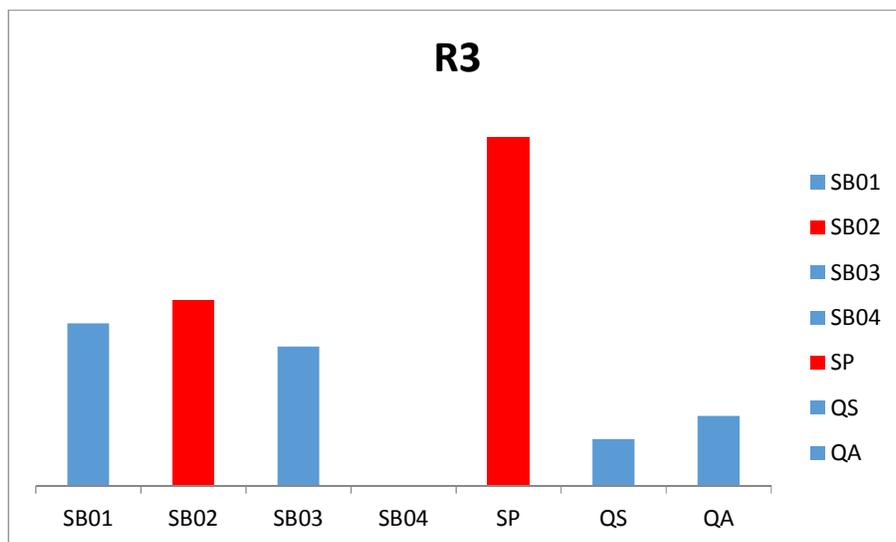
Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 17
REGIONAL 02



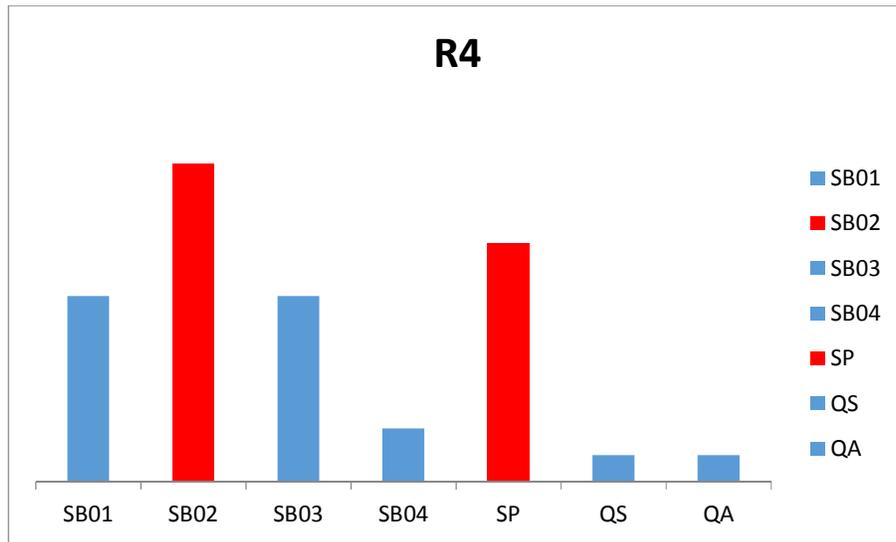
Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 18
REGIONAL 03



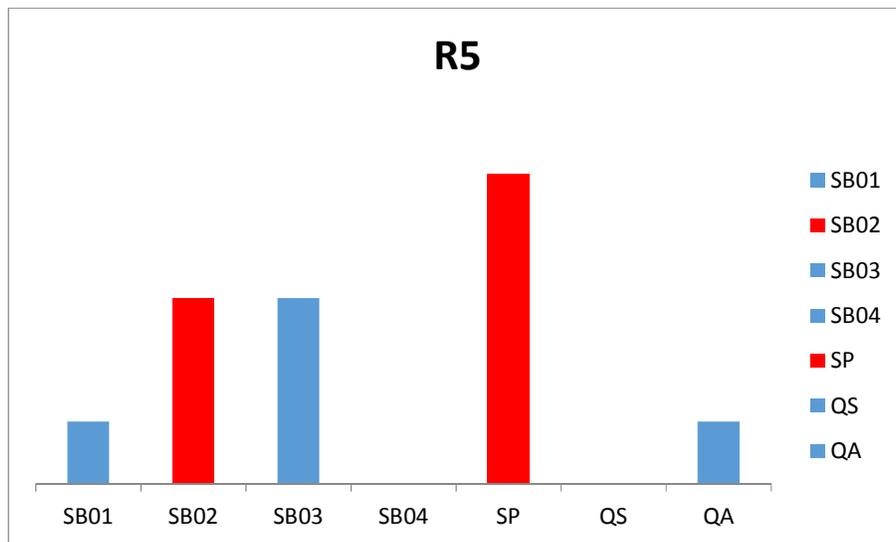
Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 19
REGIONAL 04



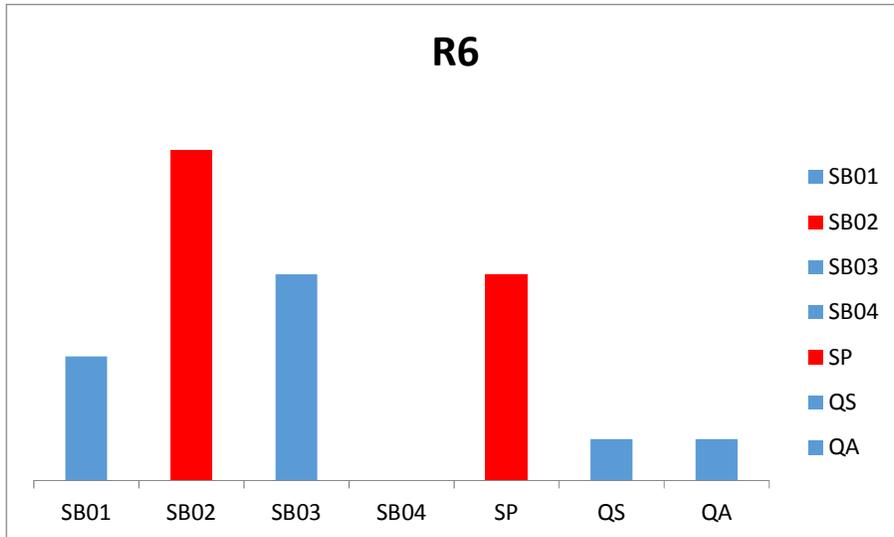
Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

GRÁFICO 20
REGIONAL 05



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

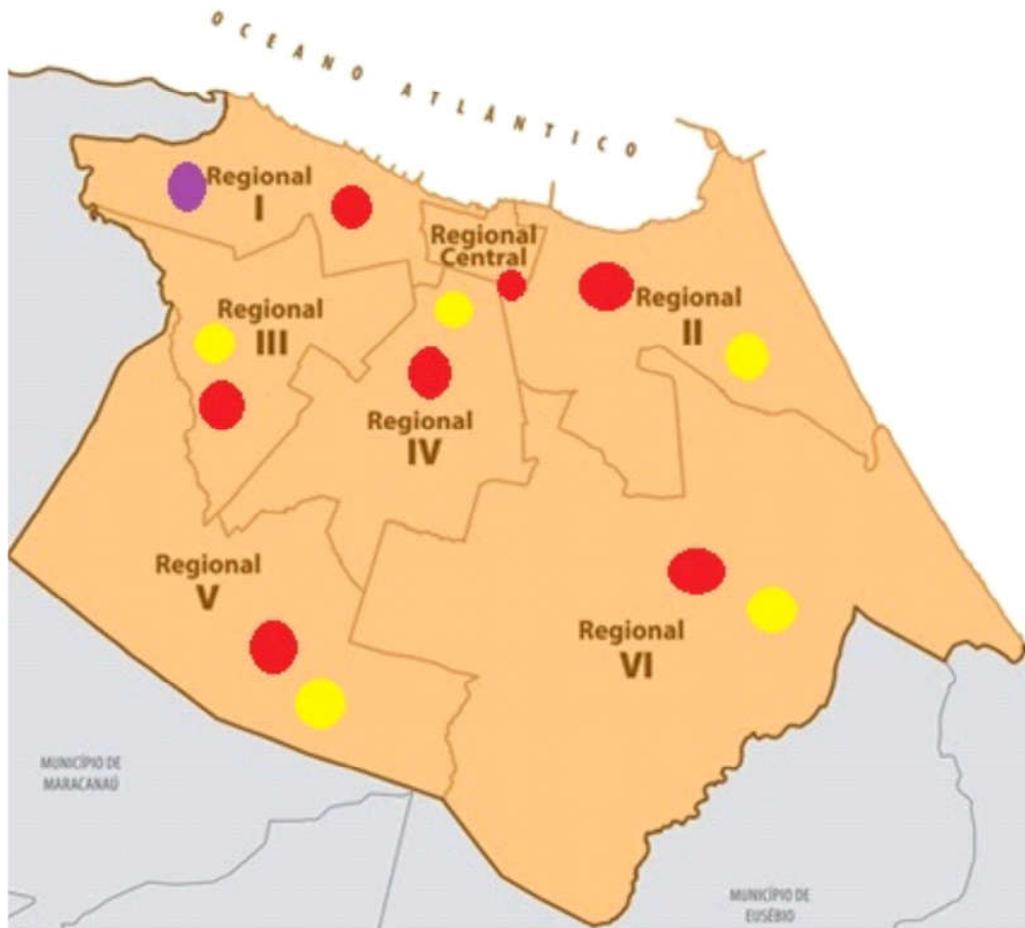
GRÁFICO 21
REGIONAL 06



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

Na Regional 01, as principais reivindicações dos moradores se concentraram nas áreas de segurança pública e na ausência de serviços privados como supermercados, bancos, lotéricas e farmácias nos contornos da região. Nas demais (02,03,04,05,06 e centro), as duas principais categorias alvo de críticas se repetiram: a deficiência no âmbito infra estrutural em relação às esferas do trânsito, saneamento básico, coleta de lixo, pavimentação das ruas e segurança pública.

MAPA 3
PRINCIPAIS DEMANDAS POR REGIONAL



Fonte: Elaborado pela pesquisa (2015)

POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO

As informações contidas nesse terceiro relatório apontam para algumas questões importantes que merecem ser acentuadas, considerando-se as potencialidades de participação de moradores e comunidades em diferentes formas de planejamento e intervenção governamental.

Vale inicialmente mencionar que as principais demandas de moradores referem-se, fundamentalmente, a carências associadas a serviços básicos de consumo, fato que reproduz um quadro de desigualdades sociais presentes na capital cearense.

Parte significativa dos moradores entrevistados, participantes de grupos focais ou informantes, considera que os canais de participação são descontínuos, revelando também distanciamento entre a população urbana e os poderes públicos. As informações sobre a desconfiança nas instituições presentes na enquete corroboram com a versão acerca das dificuldades de comunicação entre moradores e poderes públicos, haja vista a fragilidade de canais e formas mais consolidadas de interlocução.

Observa-se, no entanto, a presença de formas de sociabilidade nos bairros que embora não tenham o caráter explícito de associações comunitárias podem ser trabalhadas no sentido de acionar coletivos e criar espaços de discussão de propostas importantes para as comunidades envolvidas e a cidade. As organizações de cunho educacional, religioso e esportivo, conforme foram apresentadas no relatório II, podem atuar também como fatores positivos de oportunidade de agenciamento de reflexões e propostas.

As potencialidades culturais são fortes em diferentes bairros, podendo ser incentivadas no sentido de fomentar consciência de cidadania e pertencimento. Essa foi uma das questões fortemente ressaltadas por ocasião de discussão no interior do grupo focal realizado no Conjunto Ceará. Observamos durante reuniões e encontros a ausência de um pensamento projetivo sobre a vida urbana, isto é, a cidade pensada em longo prazo. Na medida em que as demandas assumem um caráter de imediatismo as projeções ficam desacreditadas e submetidas ao crivo das evidências de curto prazo. Entre as principais queixas e demandas da população observa-se que a questão da segurança emerge como um vetor que gera efeitos negativos direto sobre as crenças e formas de sociabilidade.

Se a relação entre desconfiança e potencialidade de participação é forte, destaca-se que o projeto *Fortaleza 2040* vem sendo bem recebido,

sobretudo quando são gerados espaços nos quais os participantes apresentam suas “queixas e demandas”.

PROPOSTAS PROVENIENTES DA PESQUISA

A interlocução e participação de atores da sociedade civil nas instancias de execução e elaboração de propostas constituem um dos pontos mais importantes para se pensar na vida urbana em longo prazo. Trata-se de pensar no ideal da cidade com espaço vivido e interpretado por seus habitantes, tornando os problemas permanente objeto de reflexão rumo a estratégias de intervenção.

Nesse sentido é possível elencar de forma genérica as seguintes sugestões:

1- A ampliação de formas de interlocução entre população, gestores e entidades representativas, aproveitando os espaços já existentes de comunicação.

2 – Os grupos focais, assim como os fóruns de debate enfatizaram a importância de manutenção e articulação de políticas públicas municipais, considerando a necessidade de não superpor funções e sim estabelecer uma espécie de divisão do trabalho nas várias secretarias.

3 – A realização de seminários e fóruns permanentes com participação de representantes de vários bairros, tendo em vista a possibilidade de coordenação de ações voltadas para objetivos comuns foi aventada como espaço fundamental para traçar estratégias de intervenção a curto, longo e médio prazo.

4- Incremento nas formas de comunicação do poder público para chegar até a população os planejamentos e a execução das ações, contribuindo assim para fortalecer os vínculos entre poder público e sociedade civil, possibilitando um aumento no grau de confiança nas instituições.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

LEVY, Lúcia; JONATHAN, Eva Gertrudes; CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Mal estar contemporâneo e conflitos entre vizinhos. *Revista Mal estar e Subjetividade*. Fortaleza, Vol. XI, N° 3, p. 1019, 1036, set/2011.

MOISES, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opin. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42, June 2008 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100001&lng=en&nrm=iso>. access on 18 Oct. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100001>.

_____. *Os Brasileiros e a Democracia* bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

SORJ, Bernardo (org.). *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

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.