

# Capital Social e Redes Sociais: Uma Alternativa para Análise da Política Pública de Educação em Icapuí-CE\*

Gabriela Lotta  
Rafael Martins\*\*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar o processo de elaboração da política de universalização do ensino fundamental do município de Icapuí-CE, com base nos conceitos de capital social e redes sociais. A partir desses conceitos, estudamos as ações da Secretaria de Educação como um caso de política pública de sucesso, por meio de gestão participativa, democrática e descentralizada, fortemente embasada em relações sociais entre a comunidade e o poder público que foram beneficiadas pela existência de níveis elevados de engajamento cívico e laços comunitários fortes originados durante o processo de emancipação política do município. Mostraremos que esse contexto sócio-histórico e a constituição de redes sociais foram suficientes para criar e mobilizar o capital social existente na comunidade e, assim, conseguir desenvolver ações de transformação social.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o processo de elaboração da política de universalização do ensino fundamental no município de Icapuí-CE, com base nos conceitos de capital social e redes sociais. A partir desses conceitos, estudamos as ações da Secretaria de Educação como um caso de política pública de sucesso com gestão participativa, democrática e descentralizada, fortemente embasada em relações sociais entre comunidade e poder público. Do resultado da conjunção dessas duas forças surgiu uma iniciativa referência de enfrentamento do analfabetismo e da exclusão social.

Ao longo dos 20 anos de emancipação, Icapuí tem sido modelo em gestão de políticas públicas. Obteve resultados expressivos em relação a municípios do mesmo tamanho, aumento da qualidade de vida e melhoria acentuada dos indicadores sociais. Além disso, foi o primeiro município brasileiro a universalizar o ensino fundamental e, como consequência de suas ações, ganhou diversos prêmios, como Prefeito Amigo da Criança (Fundação Abrinq), Município Aprovado Unicef, Programa Gestão Pública e Cidadania (FGV-EAESP e Fundação Ford), entre outros. Destacam-se também as ações realizadas na área de saúde que, assim como a área de educação, obtiveram reconhecimento nacional.

No presente artigo, pretendemos analisar como os bons resultados alcançados pelo município decorrem diretamente da formação e mobilização de capital social e existência de redes sociais em momentos históricos determinados, que serão apresentados no estudo de caso.

O artigo está dividido em duas partes, tirando a introdução e a conclusão. Na primeira parte faremos uma breve revisão bibliográfica dos conceitos de capital social – apresentados por Putnam (1993; 1996) e Evans (1996a; 1996b) – e dos conceitos institucionalistas de redes sociais (MARQUES, 1999 e 2003). Na segunda parte analisaremos a política pública de educação de Icapuí, apresentando os três momentos históricos que foram fundamentais para a formação e mobilização do capital social e constituição da rede social, como forma de uma ação coletiva voltada para a transformação social.

---

\* Pesquisa realizada pelos autores durante o mês de janeiro de 2003 no município de Icapuí. A pesquisa foi financiada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, uma iniciativa da Fundação Ford com apoio do BNDES. Para mais informações, ver: <http://inovando.fgvsp.br>. O presente trabalho foi apresentado e publicado nos anais do I Encontro Nacional de Administração Pública e Governança (EnAPG) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) realizado de 17-19 de Novembro de 2004 no Hotel Intercontinental, Rio de Janeiro - RJ. Agradecemos a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) pelo apoio financeiro que possibilitou a apresentação do artigo.

\*\* Gabriela Lotta é Administradora Pública e mestrande do Programa de Administração Pública e Governo da FGV-EAESP e técnica do Instituto Pólis no boletim DICAS - Idéias para a Ação Municipal e na Rede LogoLink Latin.America.. Rafael Martins é aluno do último semestre do curso de graduação em Administração Pública e integra a equipe da Rede LogoLink Latin America e de Desenvolvimento Econômico Local no Instituto Pólis. Acesse: <http://www.logolinkla.org> | <http://www.ids.ac.uk/logolink> | <http://www.polis.org.br>

Em termos metodológicos, primeiramente foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de capital social e redes sociais.

Em seguida, foram utilizados dados coletados em uma pesquisa de campo etnográfica realizada no período de um mês no município de Icapuí, com as seguintes atividades:

1. Visita ao município;
2. Observação Participante de reuniões dos órgãos gestores;
3. Entrevistas com membros de diversas secretarias envolvidas no projeto;
4. Entrevista com a população local e pessoas ligadas às instituições (empresas, institutos de pesquisa) envolvidas (e não envolvida) na política pública;
5. Entrevista com profissionais e acadêmicos ligados à história das experiências;
6. Análise de arquivos, dados, jornais locais e regionais.

Em posse do material, realizou-se uma nova análise dos resultados encontrados em comparação com a teoria, resultando, por final, na sistematização e análise geral dos dados levantados.

## **CAPITAL SOCIAL**

O conceito de capital social, que vem crescentemente sendo empregado por pesquisadores e teóricos, tem sua origem nos trabalhos de Pierre Bourdieu (1980; 1985) e James Coleman (1988; 1990). Surgiu como um importante elemento para o entendimento do funcionamento das relações humanas e os arranjos sociais que são estabelecidos em favor da disputa pelo equilíbrio entre igualdade e liberdade (SANTOS, 2003: 20) e tenta enfrentar o problema da ação coletiva nas relações sociais.

As explicações da teoria da ação coletiva partem do pressuposto de que os indivíduos são atores intencionais que perseguem objetivos específicos. Para Olson (1999), os indivíduos não farão parte de grupos que lutam por um bem público, a menos que haja coação ou sejam estimulados mediante algum bem privado. Assim, estabelecia-se o problema da ação coletiva ou o problema do *free rider* (carona). Quando alguém conta com a possibilidade de beneficiar-se da ação coletiva dos demais sem sofrer os custos da participação, tem um grande incentivo para se comportar isoladamente. Pode-se dizer, portanto, que o problema da ação coletiva aparece quando o interesse privado sobrepõe-se à obtenção do bem público.

A hipótese levantada por Coleman (1990) é de que existe uma relação de complementação direta entre capital econômico (infra-estrutura, financiamento), capital humano (educação) e capital social (relações de confiança). A junção entre o capital econômico e o capital humano será potencializada na medida em que as relações de confiança e cooperação aumentem na comunidade (ABU-EL-HAJ, 1999:68). Desta forma, em comunidades onde o nível educacional e os recursos financeiros disponíveis são constantes, o possível diferencial de desempenho ou desenvolvimento de seus integrantes pode ser explicado pelos laços de confiança estabelecidos entre os membros da comunidade que permite mobilização social coletiva e otimização dos recursos individuais existentes.

## **AS DUAS ABORDAGENS**

Neste trabalho apresentaremos as abordagens de capital social propostas por dois autores importantes no debate internacional sobre o tema: o culturalismo em Robert Putnam e a abordagem neo-institucionalista de Peter Evans.

### **O culturalismo em Putnam**

Robert Putnam (1993; 1996) partiu do tema da democracia dentro de um contexto sociocultural para analisar as mudanças administrativas na Itália. O estudo apresenta que a complementação entre as ações institucionais de caráter público e as ações coletivas aumenta e fortalece o engajamento cívico. Se, por um lado as experiências de mobilização coletiva acumulam capital social que derivam em grande parte dos laços de confiança e cooperação estabelecidos entre os cidadãos, por outro, um governo composto por elites reformistas em posse de uma agenda progressista e que pretendem implementar mudanças sociais determinadas por normas transparentes, que regulem a interação entre os interesses organizados, facilita a propagação de uma vida pública ativa e dinâmica. Assim, segundo Putnam, a sinergia entre público e

privado amplia a confiança e a transparência, permitindo a implementação de políticas públicas que promovam transformação social e aumentem o bem-estar (ABU-EL-HAJ, 1999: 69).

Esta teoria apóia-se em uma inclinação de especificidades culturais para explicar a formação de laços de confiança. Assim, localidades com histórico de práticas associativistas ou engajamento cívico e político determinam a existência de capital social. Comunidades baseadas no associativismo, com normas transparentes e redes de solidariedade (horizontal) devem apresentar níveis elevados de engajamento cívico e organização comunitária que contribuem para um alto desempenho econômico, garantem níveis altos de bem-estar entre seus cidadãos, produzindo estabilidade econômica. Assim, pode-se dizer que há uma relação direta entre o nível de engajamento cívico e as prosperidades econômicas, sociais e política. Em contraposição, ausência ou níveis inferiores de laços de confiança não promovem engajamento cívico e atuam como barreiras para a ação coletiva.

A partir de seu estudo, Putnam faz duas grandes generalizações. A primeira estabelece como a condição principal na determinação do nível de associativismo o contexto histórico-cultural, já que o processo de acúmulo de laços comunitários e engajamento cívico para práticas associativistas é lento e pressupõe uma cultura específica de determinadas comunidades. A segunda afirma a importância das instituições públicas na indução do associativismo. Assim, as ações políticas governamentais também seriam determinantes para configuração do tipo e da intensidade da ação coletiva. Governos dirigidos por elites políticas reformistas melhorariam a qualidade das políticas públicas e aumentariam o desempenho institucional do local.

#### **O neo-institucionalismo em Peter Evans**

Peter Evans tem uma posição crítica em relação ao trabalho de Putnam, sobretudo de caráter metodológico na medida em que Putnam reafirma a separação clássica entre as esferas pública e privada. Esta separação do Estado seria a base de sua autonomia em relação à sociedade e o cotidiano político da localidade. Evans (1996a; 1996b) defende que o suposto distanciamento do Estado em relação à sociedade não assegura seu papel de potencial transformador social e tampouco garante sua autonomia.

Os neo-institucionalistas também rejeitam a relação direta entre o contexto sócio-cultural histórico com a suposta formação de laços de confiança e o nível de engajamento cívico estabelecido pela obra de Putnam - que assume uma continuidade linear das formas originais de organização da comunidade (ABU-EL-HAJ, 1999: 71). Sendo verdade essas generalizações, a ausência de um contexto cultural favorável condenaria diversos países e localidades do mundo em desenvolvimento a regimes oligárquicos, ao atraso social e ao subdesenvolvimento econômico.

Segundo a corrente neo-institucionalista, a ausência de laços de confiança, de práticas associativistas e níveis baixos de engajamento político são dados por ações políticas que impedem seu desenvolvimento. A idéia decorre do pressuposto de que as instituições públicas detêm o monopólio da força (coerção social) e a capacidade única de mobilização e organização social. O Estado moderno seria a arena principal para a convergência das demandas sociais (EVANS, 1996b) que determinariam o êxito das mobilizações sociais. As instituições públicas e seu poder de intervenção seriam responsáveis por dar forma à ação coletiva e à interação social do local. Dessa maneira, observa-se a mudança no papel do Estado de um regulador da ação e da interação social para o Estado como mobilizador de capital social e responsável pelo ativismo político que dariam as bases institucionais para a mobilização, ou não, das iniciativas coletivas.

#### **NEO-INSTITUCIONALISMO E REDES SOCIAIS**

O conceito de redes sociais aqui apresentado baseia-se em uma abordagem neo-institucionalista. Para tanto, faremos primeiramente uma contextualização do institucionalismo na ciência política contemporânea. A ciência política contemporânea se desenvolve basicamente em três linhas de análise: pluralismo, neo-marxismo e neo-institucionalismo.

#### **Pluralistas**

Para os pluralistas, está presente a noção de que existe uma sociedade plural e de que a competição entre os diversos grupos de interesse produziria bons resultados para a democracia, através do confronto mútuo entre as diferentes organizações sociais. Assim, quem governa seriam os "partidos políticos, organizações de galvanização de interesse e canalização de participação" (MARQUES, 2003:31). Os pluralistas ainda avançam nessa discussão, afirmando que o Estado seria uma arena, desprovida de conteúdo, a ser ocupada por diversos grupos de interesse (DAHL, 1982) em constantes disputas. Esse é o ponto principal

de discussão com a segunda corrente, os neo-marxistas, para quem o Estado seria um Estado burguês, ocupado por uma classe social definida economicamente. Os pluralistas ainda tratam da ação social, afirmando que a sociedade é composta de indivíduos livres em um sistema de governo liberal. A política é vista, portanto, como ação de homens livres para defender sua liberdade. Assim, a autonomia dos homens está justamente na sua capacidade de exercer ações – defendendo seus interesses e agindo conforme suas necessidades e vontades.

### **Neo-marxistas**

Para os neo-marxistas, o Estado não é fruto da vontade dos homens livres, mas sim o resultado do desenvolvimento de forças produtivas. Assim, o Estado em si é um Estado burguês, instrumento de dominação da burguesia e que defenderia os interesses do capital a fim de manter a dominação da burguesia sobre o proletariado. Dessa forma, a emancipação social, só se daria a partir da luta de classes e da aniquilação desse Estado<sup>1</sup>. Marx, no entanto, retoma sua teoria e a redefine no clássico 18 de Brumário de Luis Bonaparte (1969). Nesse texto, percebe-se que o Estado, antes concebido como unicamente aparato de dominação burguesa, pode por vezes ser autônomo em relação às classes. No entanto, essa autonomia é relativa, na medida em que os interesses são feitos, mesmo que indiretamente, em favor da burguesia.

Poulantzas (1977) retoma esse conceito de autonomia relativa, identificando diversas facções da burguesia e afirmando que o Estado seria controlado pelas facções hegemônicas em determinado momento. Assim, o Estado, com função de organizar os capitalistas autônomos como classe e desorganizar os trabalhadores, seria uma arena de lutas e conflitos entre diversos atores. Essa idéia reforça a noção de autonomia do Estado, que pode defender os interesses de diferentes grupos de classe.

Embora as correntes neo-marxista e pluralista observem a sociedade – diferentemente dos neo-institucionalistas que olham para as instituições – há uma grande diferença na forma de observação de ambas as correntes. Para os pluralistas, a sociedade passa por indivíduos agregados em grupos. Não há dominação estrutural da burguesia, há sim vários grupos e um se sobrepõe ao outro assumindo o Estado por um período. O Estado é uma caixa vazia de interesses e varia conforme o grupo que o assuma. Já para os marxistas, a sociedade é de classes. Todas as ações do Estado, portanto, são estruturalmente políticas para preservação da ordem burguesa.

### **Neo-institucionalistas**

A terceira corrente, dos neo-institucionalistas, passa de uma análise societária para uma análise de instituições. Para autores dessa corrente, o Estado não seria subordinável a grupos de interesse – a própria organização estatal e a burocracia apresentariam interesses próprios diversos de quaisquer outros agentes (MARQUES, 2003: 41) e, por deterem o poder do Estado e a cadeia de ação, as burocracias poderiam inclusive se transformar no mais importante autor no processo de decisão de políticas públicas.

Para os institucionalistas, são as instituições que moldam a ação dos indivíduos, através das regras, normas e constrangimentos. Para esses autores, ainda, as instituições têm o objetivo de abaixar incertezas, criando estruturas estáveis para a interação humana.

Os neo-institucionalistas podem ser divididos em duas correntes: os da *rational choice* e os históricos. Para os primeiros, que têm sua base nos neo-clássicos, todas as ações seriam delimitadas por escolhas racionais. As ações, portanto, seriam sempre guiadas para a maximização do resultado, de forma que as estruturas determinariam as preferências (Cohen). Para esses autores, ainda, as preferências seriam sempre exógenas e o risco de transação (*path dependence*) é sempre alto o suficiente para não permitir aos jogadores voltarem atrás (LEVI, 1997).

Para a segunda corrente, os neo-institucionalistas históricos, a análise tenta ser um contraponto entre a observação apenas das instituições e a observação apenas societária. Assim, eles explicam as escolhas como resultado de interesses conflitantes em que há alguns atores mais beneficiados que outros. Esses autores afirmam, portanto, que os atores sociais não são maximizadores egoístas e as instituições não somente constroem interações, mas cultuam conformação de preferência, sendo as preferências endógenas.

A grande crítica aos neo-institucionalistas está no determinismo de suas explicações. Na medida em que colocam as ações pautadas pela maximização do resultado e utilizam-se do conceito de *path dependence*, a teoria passa a basear-se em uma visão determinada das ações. Assim, eles ignoram “as forças políticas que de fato determinam os rumos da intervenção institucional” (ABU-EL-HAJ, 1999: 77).

### **Redes Sociais na perspectiva neo-institucionalista**

É dentro da corrente neo-institucionalista que podemos encontrar a utilização de redes como método de análise de políticas públicas. De acordo com Marques (2003), as políticas públicas são definidas pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são, portanto, resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Assim, “o efeito das redes de relações entre indivíduos e organizações no interior das comunidades políticas estatais é similar ao das instituições, estruturando o campo e influenciando resultados, estratégias e formando e alterando preferências” (MARQUES, 2003: 52).

A metodologia de análise a partir das redes, amplamente desenvolvida por Marques (2003), permite identificar os padrões de relacionamento entre atores em uma ação social. A rede social, para ele, é um campo existente em um dado período, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações que têm naturezas diversas. A rede, portanto, pode ser vista como composta de diversas camadas, cada qual associada a um tipo de relação e a um dado período. O caráter institucional da rede se dá na medida em que são elas que moldam as ações e estratégias dos atores, dependendo de sua posição, bem como ajudam a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo. A rede se torna como uma instituição, portanto, sendo uma “estrutura do campo no interior do qual estão imersos os atores sociais e políticos relevantes em cada situação concreta” (MARQUES, 99: 46).

## **O CASO DE ICAPUÍ**

### **O Município**

Icapuí é um pequeno município do litoral do Estado do Ceará e que faz fronteira com o Estado do Rio Grande do Norte. A população, de cerca de 17.000 habitantes, distribui-se entre a zona urbana (70%) e rural (30%). A base econômica do município é o setor primário, tendo como principais produtos a lagosta, o sal marinho, as culturas de caju e coco e, mais recentemente, o petróleo. A pesca é o setor de maior importância na economia do município e também o que emprega mais pessoas. Do total de 2877 famílias, 1382 estão vinculadas à pesca direta ou indiretamente.

### **Os três momentos históricos:**

#### **a. Antecedentes: de 1930 a 1980**

Durante grande parte do século XX, Icapuí foi um distrito do município vizinho Aracati. No entanto, as diversas lutas pela emancipação do município foram ocorrendo ao longo do século. A luta começou em 1938, mas se tornou maior a partir de 1956, quando o distrito conseguiu se organizar politicamente e obter a criação do município em 1959. A votação da lei que regulamentaria este ato fora, no entanto, atrasada por manobra das forças da oligarquia local contrária à independência do município, o que transferiu as eleições municipais para 1966. Entretanto, o golpe militar de 64, ocorrido no meio desse período, atrasou por mais duas décadas o sonho da independência. Durante todo este período, no entanto, foi se formando uma identidade entre os habitantes do distrito voltados para a luta política pela emancipação.

Robert Putnam (1996), em seu estudo sobre o desenvolvimento político das regiões da Itália, estabeleceu uma relação direta entre o nível de engajamento cívico da comunidade e a qualidade de sua governança (COSTA, 2003: 155). A explicação de um desempenho econômico e institucional superior no Norte da Itália está atrelada nas instituições e organizações que datam de mil anos atrás, com a presença de associativismo (horizontal) e alto nível de participação cívica. Desta forma, o capital social está relacionado aos laços de confiança mútua, redes estabelecidas de cooperação, mecanismos comunitários de coerção e comportamento para a solução de problemas dependentes da ação coletiva. O capital social é, desta maneira, considerado um bem público, resultado de atividades sociais e laços de confiança.

Na tentativa de mensurarmos a qualidade de capital social presente na experiência relatada de Icapuí, estamos adotando neste artigo uma concepção de capital social geral que contém as seguintes características: (a) relações de participação, cooperação e confiança que são responsáveis pela criação e/ou fortalecimento do capital social; (b) o capital social não é o único responsável pelo desenvolvimento de uma comunidade, já que este também depende de várias combinações de outras condições; (c) a participação da comunidade é elemento fundamental do capital social que pressupõe formas democráticas de governo, sendo o Estado responsável por criar a cultura democrática e a transparência nos assuntos públicos (COSTA, 2003: 157).

No caso de Icapuí, não só o início das políticas públicas de caráter universalistas na área de educação, mas também as da área de saúde estão diretamente relacionadas com o processo de emancipação que possibilitaram a criação do novo município e a execução de um governo democrático, popular (reformista) e transformador que, apesar das dificuldades, começou em um curto espaço de tempo a inverter uma lógica perversa de abandono e carência que resultou em transformação social a partir da sensível melhora dos principais indicadores sociais. Adotaremos, a partir deste ponto, o conceito de capital social formulado e proposto por Putnam (1996) por considerarmos que o caminho percorrido pelos diversos membros da comunidade, desde os primeiros movimentos ao redor da idéia de separação até as mobilizações e ações políticas de luta pela emancipação dos anos 80, demonstra elevados níveis de engajamento cívico (civismo), intensidade de vida comunitária e a construção de laços fortes de confiança mútua entre atores sociais importantes ao longo dos anos. Estes fatores foram essenciais para a constituição de redes sociais de sustentação de um projeto político que será analisado nas próximas partes deste artigo.

A idéia da emancipação do município de Aracati e a conseqüente luta pela separação foi, sem dúvida, um dos elementos histórico-culturais que aglutinou as forças sociais presentes na comunidade, tornando-se um marco importante para os habitantes de Icapuí. É durante esses anos que, do ponto de vista sociológico, o capital social foi sendo formado. Como fator impulsionador da formação desse capital social temos uma identidade cultural comum entre uma parcela dos habitantes do então distrito de Icapuí que, além do desejo de criarem um município, compartilhavam do sentimento de abandono e descaso no tocante à provisão dos serviços públicos.

Os sérios problemas sociais e uma alternativa política audaciosa e tentadora eram os ingredientes principais que reforçavam a identidade cultural do local e davam a sensação de pertencimento comunitário, elevando o nível de engajamento cívico e, conseqüentemente, o estoque de capital social na sociedade. Esse foi um processo lento, que pressupôs características culturais particulares da localidade e durou algumas décadas, até o momento em que as redes sociais já estavam consolidadas e os laços de confiança entre os atores políticos formados.

Neste momento histórico de Icapuí, podemos aplicar a análise de redes sociais, nos moldes do que foi proposto por Marques (1999; 2003). O autor, como já foi mencionado, entende a rede social como o campo presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações constituídas ao longo de um período (MARQUES, 1999: 46). Temos, assim, em Icapuí, a constituição de uma rede durante o século XX, estruturada por relações entre algumas pessoas da oligarquia local, juntamente com lideranças comunitárias, em torno de um objetivo comum: a luta pela emancipação. Embora institucionalmente ainda fraca essa rede foi a responsável por iniciar o processo emancipatório que quase conseguiu, nos anos 50/60, a independência formal do município em relação a Aracati. Essa mesma rede, embora sofrendo algumas modificações no tempo e com alguns pontos de ligação trocados, consolidou um aparato institucional (MARQUES, 2003) capaz de manter a batalha pela emancipação, como poderemos ver no segundo momento histórico.

#### **b. A luta pela emancipação: de 1980 a 1985**

No início dos anos 80, um grupo de jovens de Icapuí, provenientes da oligarquia local, e que tinham saído da região para estudar, começou a se encontrar nas férias escolares. Retomando a questão da emancipação, o grupo decidiu tomar algumas ações para continuar a luta. Fundaram, então, uma associação de jovens e estreitaram o contato com a população local, tentando mobilizá-la para que lutasse pela emancipação.

Durante esse mesmo período, a Igreja Católica desenvolvia uma ação social na região, buscando organizar as comunidades e suprir o descaso da administração de Aracati que tinha a região de Icapuí apenas como um curral eleitoral (ALMEIDA, 1993; LOTTA e MARTINS, 2003). Assim, o trabalho da Igreja foi conseguindo mobilizar e capacitar lideranças comunitárias nas diversas comunidades locais. Formou-se, assim, um grupo coeso e determinado a lutar pela emancipação, composto pela associação de jovens, juntamente com antigas lideranças do movimento emancipatório, organizações estudantis, a Igreja Católica, líderes comunitários e políticos contrários a Aracati.

Em 1982, José Airton da Silva, líder do grupo de jovens, conseguiu ser eleito vereador de Aracati, com a 3ª maior votação, comprometido a levar a questão da emancipação ao legislativo de Aracati. O movimento emancipatório foi crescendo pouco a pouco nos anos seguintes, conquistando novas lideranças e, em 1984, Icapuí conseguiu realizar um plebiscito. O “sim” venceu então com 1.223 votos contra o “não”, com 825. A primeira eleição municipal foi marcada para o ano seguinte, coincidindo com as eleições gerais da capital.

Uma das indicações para prefeito foi a de José Airton. Com a vitória, foi empossado o primeiro prefeito de Icapuí em 1986.

Neste segundo momento histórico também podemos ver a presença do capital social formado e acumulado no período anterior. Este capital social, no entanto, diferentemente do anterior – que tem um caráter histórico e culturalista – apresenta características institucionalistas.

Para esta análise, podemos nos utilizar, em certa medida, da perspectiva de capital social apresentada por Evans (1996a). Para a execução de políticas sociais, o autor ressalta a importância de um agente mobilizador, dotado de forte engajamento político e capaz de criar um círculo virtuoso. O que difere a perspectiva do autor de nossa análise é que, para Evans, esse agente é o Estado. No caso de Icapuí, no entanto, a criação e mobilização do capital social, como podemos ver no que foi apresentado, não poderia ter sido feita pelo Estado que, inclusive, era contrário ao projeto emancipatório. Assim, essa mobilização se deve a diversas instituições e atores da sociedade civil que se juntaram em torno de um projeto comum: a associação dos jovens, a Igreja Católica, os grupos comunitários e a rede de relações existentes então – que pode ser vista, da perspectiva neo-institucionalista de rede, como uma instituição.

Assim, no caso de Icapuí a existência de diversas instituições (redes sociais) na época foi capaz de criar e mobilizar o capital social na busca da emancipação. Todo esse processo em torno da formação e acumulação do capital social, aliado à identificação de um objetivo comum, lançou as bases para o desenvolvimento de um grande estoque de capital social na comunidade.

Neste segundo momento histórico também podemos ver retomada a questão da rede social. Segundo Marques (2003: 156), de maneira geral as redes de relações apresentam dinâmicas marcadas por uma forte dependência da trajetória percorrida. Assim, ela é composta em um determinado momento por uma superposição da rede herdada de períodos anteriores com novos indivíduos e vínculos, subtraídos dos vínculos e indivíduos que dela saíram. Se, no caso de Icapuí, ao longo dos anos de luta pela emancipação já se formava uma rede, neste momento essa rede é estruturada e consolidada, agregando a ela os diversos atores de Icapuí que buscavam a emancipação. A rede, portanto, se via agora composta de membros da oligarquia (grupo de jovens) e lideranças comunitárias, todos batalhando por um projeto comum.

Ainda segundo Marques (2003), as políticas públicas são definidas pela interação entre atores nos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades. As dinâmicas políticas são, portanto, resultado das interações entre os componentes da rede. Isso pode ser facilmente comprovado no caso de Icapuí. Na medida em que a rede foi estruturada e conseguiu criar laços fortes, as dinâmicas políticas foram acontecendo. Como consequência temos, primeiramente, a eleição de José Airton para vereador em Aracati. A conquista seguinte foi o plebiscito que garantiu a autonomia formal ao município. E, em seguida, a eleição que levou José Airton à prefeitura do recém criado município de Icapuí. Em todas essas conquistas políticas, podemos ver presente a atuação da rede social que fortaleceu os projetos e garantiu que as dinâmicas políticas caminhassem em direção aos projetos que seus componentes desejavam.

### **c. A Administração Democrática Popular: de 1986 a 2004**

A equipe de governo formada quando José Airton assumiu a prefeitura tinha como base o grupo de jovens que se mobilizara pela emancipação e tentava compensar sua inexperiência com uma grande disposição (ALMEIDA, 1993: 10). O momento político do Ceará havia concentrado a grande maioria dos quadros capacitados da esquerda na administração de Fortaleza, capital do Estado. Como analisado anteriormente, todas as mobilizações e atividades desenvolvidas na região durante o período anterior à emancipação do município, seja por parte dos pioneiros na ideia separatista, seja as ações da Igreja Católica em algumas comunidades e mais recentemente na composição do grupo de jovens que estavam ocupando os quadros administrativos da nova prefeitura, construíram redes sociais de cooperação sólidas que foram essenciais para dar suporte às ações que foram desenvolvidas principalmente nos primeiros anos de mandato.

Já na primeira administração, o município enfrentou diversas dificuldades buscando implementar uma gestão inovadora com novos modelos políticos e administrativos de enfrentamento aos problemas sociais e atendimento às demandas da população. Alto índice de mortalidade infantil, falta de leitos hospitalares, 70% de analfabetismo, elevado número de professores leigos e poucas escolas eram apenas alguns exemplos dos grandes desafios a serem enfrentados pelo recém-criado município.

Para enfrentá-los, as principais metas iniciais foram: participação popular, transparência administrativa, democratização e universalização dos serviços públicos, principalmente de educação e saúde. Desde então, Icapuí passou por quatro gestões municipais<sup>2</sup> seguidas, todas conduzidas pelo grupo que liderara a

emancipação. A reversão do quadro social, a universalização da educação e do acesso a direitos, transparência e participação são apenas algumas das marcas da administração municipal de Icapuí.

Procurando estabelecer uma alternativa metodológica neo-institucionalista à visão histórica-cultural de Putnam, Evans (1996a; 1996b) colocou o potencial do Estado, na forma de sua burocracia, na formação e mobilização do capital social. O Estado passaria de uma função ação reguladora da dinâmica social para a de indutor e mobilizador do capital social, provocando sinergia entre Estado e sociedade civil, aumentando o desempenho institucional do conjunto das combinações (ABU-EL-HAJ, 1999; COSTA, 2003). Para Evans, redes de engajamento cívico entre membros de uma comunidade podem ser induzidos por instituições públicas. Em ambientes com laços fortes de confiança mútua, a sinergia entre Estado e sociedade provocaria uma onda de mudança institucional. O funcionamento da sinergia estaria vinculado a intensidade do engajamento das instituições públicas no processo.

A perspectiva de análise de Peter Evans nos ajuda a entender este momento específico do caso de Icapuí, na medida em que o autor ressalta a importância do Estado como agente indutor, dotado de forte engajamento político e capaz de mobilizar capital social em torno da melhora de desempenho das políticas públicas. No estudo de caso, a movimentação em torno da luta pela emancipação levou o Estado a ter um papel indutor e mobilizador de capital social na comunidade.

### AÇÕES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

Com base na realidade social de Icapuí, a nova administração municipal decidiu ter, como prioridade, a garantia da universalização do ensino. Para tanto, ainda em 1986 foi colocado como meta que, em um ano, fossem garantidas vagas nas escolas para todas as crianças do município. Primeiramente, foi feita uma ampla mobilização popular, por meio de um processo de estímulo à participação e ao envolvimento da comunidade, aproveitando a mobilização social decorrente da emancipação para envolver a sociedade na administração pública e criar um espaço de discussão sobre os rumos da educação municipal.

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

A partir desses fatores, o envolvimento e o estímulo da população foram maiores, lutando pela implementação da universalização, conseguindo professores locais para dar aulas e se conscientizando da necessidade de educação. O processo ocorreu sempre em paralelo a discussões com a sociedade em reuniões nas quais eram decididas as prioridades para a educação. Dessa maneira, todo o processo se deu de forma democrática e participativa, envolvendo diretamente a comunidade e os interessados.

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

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

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

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



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

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

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

O investimento veio, primeiramente, na formação de ensino médio dos professores, passando então para uma formação de magistério que, em 1989 se consolidou por meio da criação do 2º grau científico. Na medida em que a maioria dos profissionais estava capacitada, foi elaborado um convênio com a Universidade Estadual do Ceará (UECE), garantindo cursos de pós-graduação para seus professores – já concluídos por 90% dos professores no ano de 2003.

Também foram oferecidos cursos de técnicas em gerenciamento para os diretores escolares, bem como cursos de educação continuada. Na medida em que os alunos iam se formando no ensino médio, passou a haver uma demanda pela universidade. Como no município não há cursos de ensino superior, os alunos se deslocaram para Aracati ou Mossoró, no Rio Grande do Norte. A prefeitura, a fim de ajudar, tem concedido uma ajuda financeira a esses alunos, pagando parte do transporte para o deslocamento aos dois municípios. Para promover também maior acesso à universidade, a prefeitura desenvolveu um convênio com um cursinho da região que envia professores a Icapuí para ministrar aulas aos alunos. Assim, aos poucos, tem se consolidado um grupo de estudantes universitários no município.

#### **Situação Atual**

Ao longo dos quase 17 anos dos projetos educacionais, houve diversas alterações no perfil do município. Consolidando-se os dados hoje encontrados, notam-se diversas evoluções no que tange a alguns aspectos da educação municipal. O município conta atualmente com uma rede de 20 escolas e 2 creches. Os dados do censo de 2002 apontam a existência de 4793 alunos matriculados nas escolas do município.

Quanto à taxa de analfabetismo, os dados do IBGE (2000) apresentam hoje uma taxa de 19% no censo de 2000 e no ano de 2002 a taxa de evasão escolar foi de 5,9%. No que se refere ao índice de conclusão de curso, neste mesmo ano, de 284 alunos matriculados na 8ª série, 87,32% conseguiu concluir.

Existem no município várias atividades ligadas à cultura e ao desporto, havendo 116 núcleos culturais com atividades semanais, um centro de memória da cultura popular, uma biblioteca pública, três bibliotecas escolares e três grupos de teatro de rua voltados à cultura popular local. Já com relação ao desporto, o município tem dois ginásios poliesportivos, cinco quadras esportivas e escolinhas de esporte. O município continua fornecendo transporte público e gratuito para as crianças de comunidades onde não há escolas, o que estimula as crianças a continuarem estudando. O convênio com o cursinho pré-vestibular atende atualmente 150 alunos por ano. Quanto aos universitários, continuam recebendo a ajuda no transporte de alunos para as faculdades de Mossoró e Aracati - existem hoje cerca de 90 alunos universitários no município.

A capacitação dos professores é ainda um processo contínuo. Hoje existe no município o Programa de Estudo Dirigido para o Docente, que conta com uma série de atividades para a capacitação dos professores, como a formação no ensino médio, formação no magistério, na universidade, em programas de pós-graduação e educação continuada. Em 2002 o município elaborou um Plano de Diretrizes na educação, bem como um Planejamento Estratégico que atualmente pauta as ações desenvolvidas pela prefeitura.

#### **CONCLUSÃO**

No presente trabalho buscamos delinear uma possível forma de análise de políticas públicas locais, utilizando os conceitos de capital social, presentes na obra de Putnam (1993; 1996) e Evans (1996a; 1996b) e redes sociais (MARQUES 1999; 2003). Tomamos como estudo de caso a política pública municipal de

universalização do ensino fundamental do município de Icapuí, município reconhecido e premiado por suas ações na área de educação e saúde.

Observamos que, neste caso, a luta pela emancipação do município de Icapuí, que teve início ainda nos anos 30 e se intensificou nos começos dos anos 80 com a liderança do grupo de jovens oriundos de uma oligarquia local, conseguiu não apenas conquistar a independência formal do município, como também implementar uma gestão pública inovadora e comprometida com a transformação social de uma realidade de descaso e abandono, com um projeto de atendimento às demandas sociais. Apropriando-se da atuação da Igreja Católica, nas comunidades locais, bem como de remanescentes das lutas anteriores pela separação, este grupo conseguiu mobilizar o capital social acumulado ao longo dos anos e trazer para dentro da burocracia estatal redes sociais que haviam se fortalecido no processo de emancipação.

Como apresentamos, cada um dos três momentos históricos analisados fornecem elementos que foram fundamentais nas diferentes etapas de formação e mobilização do capital social que influenciaram de maneira positiva na formulação e implementação da política pública de educação. Num primeiro momento, o engajamento cívico se dá em torno da mobilização da sociedade em prol de um objetivo comum. Já num segundo momento, quando as redes sociais assumem os quadros da prefeitura (1986), temos uma mudança e o Estado passa a exercer um papel fundamental no sentido de mobilizar e articular o capital social com um projeto de suprir as carências básicas da população. A partir do histórico de Icapuí, podemos observar que, mesmo em um quadro de adversidades (financeiras, sociais e econômicas), a estabilidade e a sustentação política decorreram de um forte engajamento cívico e redes sociais estruturadas que ocupavam os quadros de gestão dando solidez institucional para as ações políticas e administrativas.

Em relação às diferentes abordagens de capital social, adotamos em nosso trabalho tanto a vertente culturalista, de Putnam, como a vertente neo-institucionalista, neste caso representada por Evans. Optamos por não tomar partido em nenhuma das correntes, embora tenhamos conhecimento do debate teórico e metodológico que tange as duas abordagens. O objetivo foi apresentar a análise da política municipal de educação a partir de ambos os conceitos de capital social e redes sociais, demonstrando que tais abordagens compõem um conjunto de alternativas metodológicas possíveis no campo da investigação de políticas públicas locais. Acreditamos que ambos os conceitos são pertinentes de acordo com os momentos históricos aos quais elas fazem referência. Já que entendemos que um projeto político não está preso a um tempo determinado, mas se relaciona a um processo de construção política – desde a formulação da agenda até sua implementação.

No tocante às redes sociais, o objetivo do presente trabalho não foi de identificar as redes existentes no município, tampouco construí-las, mas sim ressaltar sua existência e sua importância para o desenvolvimento da administração local que engloba a política pública de educação. A utilização de redes sociais pode servir como um instrumento de análise importante no campo das ciências sociais.

Esta pesquisa deve debruçar-se sobre uma análise mais profunda acerca das redes sociais, buscando identificar as diferentes redes, seus atores e as relações entre elas, construindo os vínculos e traçando as conexões entre elas e o desenvolvimento da política pública de educação.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABU-EL-HAJ, J. *O Debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica*. BIB, no. 47, pp. 65-79, Rio de Janeiro, 1999.

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

BOURDIEU, P. *Le Capital Social*. Actes de La Recherche 3, 1980.

BOURDIEU, P. The Forms of Capital. In Richardson, J (ed.). *The Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Geernwood, New York, 1985.

CAMAROTTI, I. e SPINK, P. Apresentação do Consenso (cap.5). In CAMAROTTI e SPINK (coord). *Estratégias Locais para a Redução da Pobreza: Construindo a Cidadania*. FGV-EAESP, São Paulo, 2000.

COLEMAN, J. *The Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, 1990.

- COSTA, M. A. N. *Sinergia e Capital Social na construção de Políticas Sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política n. 21; pp. 147-163; nov. 2003.
- DAHL, R. *Dilemmas of Pluralistic Democracy: Autonomy versus Control*. Yale University, New Haven, 1982.
- EVANS, P. *Embedded Autonomy and Industrial Transformation*. Political Power and Social Theory. Princeton University, Princeton, 1996a.
- EVANS, P. *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing on Sinergy*. World Development, vol. 24, no. 6, pp. 1119-1132, 1996b.
- FRANCO, A. *Capital Social. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy*. Instituto de Política. Millennium. Brasília, 2001.
- FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987.
- JUNIOR, R. B. *A Experiência de Icapuí*. Dissertação (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2000.
- LEVI, M. A. *Model, a Method and a Map*. In Lichbach and Zuckerman. *Comparative Politics*. Cambridge University, Cambridge, 1997.
- LOTTA, G. e MARTINS, R. *Estudo da Continuidade dos Projetos Educacionais no Município de Icapuí*. Cadernos de Gestão no. 26. Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV-EAESP; São Paulo, 2003.
- MARQUES, E. *Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.14, no.41, Out. 1999.
- MARQUES, E. *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. Anablume e Fapesp, São Paulo, 2003.
- MARX, K. *18 de Brumário e Cartas a Kungelman*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1969.
- NORTH, D. *Institutions, Intitutional Change and Economic Performance*. Cambridge Universtiy, Cambridge, 1990.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- POULANTZAS, Nicos. (coord). *Estado em Crise*. Graal, Rio de Janeiro, 1977.
- PUTNAM, R. *Making democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. University Press, Princeton, 1993
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Diretrizes Básicas para a Educação*. Secretaria da Educação e Cultura, Documento Interno, Icapuí, 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. *Plano Municipal de Educação*. Secretaria da Educação e Cultura, Documento Interno, Icapuí, 2002.
- SANTOS, F. S. *Capital Social: vários Conceitos, um só problema*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP, São Paulo, 2003.

---

<sup>1</sup> Na medida em que os marxistas buscam o fim do Estado, isso os diferencia dos institucionalistas e de outros autores que pensam no poder das instituições para controlar o Estado.

---

<sup>2</sup> Icapuí somente 2 prefeitos até hoje. O prefeito eleito foi José Airton ainda afiliado ao PMDB. No final de seu primeiro mandato, por conta de divergências com o partido, afiliou-se ao PT apoiando a candidatura de Francisco José Teixeira (Dedé) – também integrante do grupo de jovens –, eleito em 1988. José Airton voltou a ser eleito em 1992 enfrentando muitas dificuldades e crises, principalmente na área da Saúde. Em 1997, Dedé Teixeira assume pela segunda vez a prefeitura, dando continuidade à política de geração de emprego e renda iniciada na gestão anterior e incentivando ainda mais a participação popular e democratização do orçamento público. Dedé continuou seus projetos por mais um mandato, a partir de 2001, quando entrou em sua terceira e última administração municipal de Icapuí, e sob a qual está o município atualmente (LOTTA e MARTINS, 2003: 8)..