



INTERAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS E O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERIFERIA:

UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS
DO MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG

Jéssika Jonas Clemente Silva, Universidade Federal de
Lavras | UFLA

Júlia Moretto Amâncio, Universidade Federal de Lavras | UFLA

RESUMO

O enfoque das políticas públicas está hoje no nível local, nos processos de implementação e adaptação às realidades múltiplas e descentralizadas, de acordo com Faria (2012). O reconhecimento da descentralização das políticas públicas faz com que se reconheçam também, as interações que ligam as comunidades ao poder público (AMÂNCIO, 2013). Para Lavalle e Isunza (2010), a descentralização estimula o fortalecimento do nível local, esfera onde ocorre a prestação de serviços e a multiplicação de instâncias de contato com a burocracia de nível de rua. Os cidadãos que acessam os serviços públicos conhecem, portanto, suas necessidades e demandas. Partindo de tal conjectura, são considerados importantes agentes ativadores de mecanismos de controle das ações do Estado, visto que, pressionam os políticos e a burocracia de nível de rua, a responsabilização estatal. O controle social torna-se, então, um mecanismo de desenvolvimento do processo democrático, e também, um instrumento de aperfeiçoamento da qualidade dos serviços públicos. Este estudo tem por finalidade, explorar as relações entre Estado e sociedade civil a nível local, partindo das experiências de associativismo comunitário, identificadas em dois bairros periféricos do município de Lavras – MG, sendo eles: Fonte Verde e Novo Horizonte. Bairros estes, escolhidos a partir da concentração de famílias de baixa renda, onde as mesmas estão segregadas territorial e politicamente em regiões análogas. Observando os múltiplos acessos, atores e relações envolvidas no nível local, articulados em torno da busca por melhorias na qualidade das políticas públicas e o acesso aos direitos coletivos. Tal estudo de caso foi realizado a partir de observações empíricas, no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, por meio do projeto de iniciação científica “Dinâmicas políticas microterritoriais e acesso às políticas públicas no município de Lavras”. O recorte territorial adotado no estudo revela semelhanças e diferenças entre os bairros analisados, bem como as formas de permeabilidade estatal, representadas por meio dos repertórios de ação coletiva, que viabiliza as interações sociopolíticas na busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos e acesso aos direitos coletivos o perfil mobilizador dos atores coletivos, as relações que estes atores estabelecem com atores políticos e funcionários dos equipamentos públicos. Será possível analisar ainda, as demandas sociais, que foram se modificando ao longo do tempo, na medida em que eram conquistadas, as trajetórias de mobilização e os investimentos estatais distintos em infraestrutura urbana nos bairros, evidenciado pela presença ou ausência de equipamentos públicos, nos quais estabeleceram precariedades distintas entre eles.

Palavras-chave: políticas públicas; participação; interações sociopolíticas; repertórios de ação coletiva; controle social.

INTERAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS E O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERIFERIA:

UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS DO MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG

SILVA, Jéssika Jonas Clemente¹

AMÂNCIO, Júlia Moretto²

INTRODUÇÃO

As interações socioestatais são permeadas por constrangimentos e possibilidades que impulsionam o avanço das experiências participativas, dado todo contexto e trajetória relacional (AMÂNCIO, 2013). A participação de atores sociais nos processos das políticas públicas, só se torna possível mediante a abertura das estruturas políticas e institucionais do Estado (AVRITZER, 2007). No Brasil nos anos 1940 e 1950, as interações socioestatais estabelecidas em torno de demandas urbanas eram constituídas por atores coletivos organizados em associações comunitárias (DUARTE, 2008). Posteriormente, as relações foram estabelecidas pelos chamados “novos movimentos sociais”, que se organizavam em ações reivindicativas também em torno das carências urbanas, nos anos 1970 e 1980 (GOHN, 2008). Com o alargamento da democracia brasileira e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos anos 1990 as interações socioestatais converteram-se também na atuação em espaços participativos (TATAGIBA, 2011).

Desde então, a literatura sobre participação social, passou a enfatizar os espaços institucionais de participação em detrimento dos atores e suas práticas. Contudo, as interações socioestatais devem ser analisadas para além dos espaços participativos, uma vez que, o foco nas instituições participativas, acaba por excluir certos atores, visto que, sua abordagem se restringe “àqueles mais organizados e detentores de maiores recursos políticos e até mesmo materiais e que atuam em âmbito municipal” (AMÂNCIO, 2013, p. 23). O recorte analítico da literatura sobre os espaços participativos e atores coletivos mais organizados em nível local, “[...] invisibilizou certos tipos de estratégias de interação com o poder público para o encaminhamento das demandas coletivas, que passam ao largo desses espaços” (AMÂNCIO, 2013, p. 23).

Por essa razão, este estudo pretende voltar os olhares da literatura para esse universo pouco explorado nos últimos anos, para as dinâmicas políticas que acontecem no microterritório e estabelecer uma reflexão a partir de categorias analíticas, aos sentidos e conteúdo dos caminhos que ligam as comunidades que vivem nas zonas periféricas da cidade ao Estado em sua busca pelos direitos e pela

¹ Bacharela em Administração Pública, se especializando em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Lavras. Membro pesquisadora do núcleo de extensão - Observatório de Políticas Públicas da referida universidade.

² Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas.

extensão da cidadania. Portanto, este estudo tem por objetivo explorar as relações entre Estado e sociedade civil no nível local, partindo das experiências de associativismo comunitário identificadas em dois bairros periféricos do município de Lavras – MG: Fonte Verde e Novo Horizonte, escolhidos a partir da concentração de famílias de baixa renda em ambos os bairros, nos quais, estão segregadas territorial e politicamente em regiões análogas. Observando os múltiplos acessos, atores e relações envolvidas no nível local, articulados em torno da busca por melhorias na qualidade das políticas públicas e o acesso aos direitos coletivos.

Procura-se neste estudo a compreensão das relações que permeiam a busca por melhorias na qualidade dos serviços públicos e o acesso aos direitos coletivos, que embasa a construção do histórico de mobilização dos bairros analisados, o reconhecimento dos diversos modos de ação coletiva utilizados pelas comunidades, a identificação das redes de relações entre as lideranças comunitárias e lideranças políticas no município e funcionários dos equipamentos públicos, pautada no encaminhamento de demandas e na cobrança de melhorias nos serviços públicos. O estabelecimento de comparações das experiências de mobilização comunitária, o levantamento das principais demandas relacionadas aos direitos sociais e coletivos e a identificação das conjunturas críticas e fatores que explicam momentos de maior ou menor mobilização local em cada um dos bairros analisados. Este estudo, caracterizado como um estudo de caso foi realizado a partir de observações empíricas, no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, por meio do projeto de iniciação científica “Dinâmicas políticas microterritoriais e acesso às políticas públicas no município de Lavras”.

O estudo apresenta a construção histórica da busca pelos direitos coletivos no Brasil, as carências urbanas e as interações sociais estabelecidas na busca pelo reconhecimento dos direitos sociais e o acesso aos serviços públicos da sociedade brasileira, a partir de 1930, construída por atores coletivos diversos ao longo dos anos. A construção, ampliação e modificação das estratégias de permeabilidade no Estado ao longo do tempo. E, os tipos predominantes de ação coletiva encontrados no microterritório – em análise os bairros estudados, a partir dos caminhos e formas de permeabilidade estatal, em busca da compreensão do acesso às políticas públicas.

1. Referencial teórico

A literatura sobre participação e movimentos sociais no Brasil evidencia a trajetória do associativismo local³, a ascensão das experiências dos movimentos populares urbanos, a formação dos atores coletivos e suas relações com as instituições políticas, movimentos sociais, religiosos e partidos

³ Expressa os laços associativos encontrados no nível local, representado pelas associações comunitárias ou de moradores, que organizam demandas coletivas e as encaminham para o poder público, e desempenham uma variedade de atividades, em diversos setores, que vão desde ações reivindicatórias até a prestação de serviços.

políticos, a partir das mobilizações urbanas em torno de carências coletivas na cidade de São Paulo⁴. Esta seção fará a recuperação e organização das perspectivas analíticas e interpretativas, que apresentam uma abordagem relacional entre Estado e sociedade civil, apresentando conceitos e tipologias úteis para a análise que este estudo pretende realizar. Evidenciando a trajetória da busca pelos direitos coletivos no Brasil, firmada sobre as carências urbanas e como estas influenciaram o associativismo local em São Paulo, a constituição de novos atores coletivos, a ampliação e modificação das estratégias de permeabilidade no Estado ao longo do tempo e formas de ação coletiva encontradas no microterritório.

1.1. Carências urbanas e associativismo local

Nos anos 1940 e 1950, atores comunitários já se organizavam em torno das demandas da comunidade (DUARTE, 2008). Nos anos 1970 e 1980 a busca pelas demandas sociais pautou-se pelas ações de diversos movimentos sociais (GOHN, 2008). Já a partir dos anos 1990, com o alargamento da democracia, a busca pelas demandas sociais e melhoria na qualidade dos serviços públicos se constituiu em novos formatos, por intermédio de mecanismos de controle e de participação social (FAGNANI, 2011).

O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental (DAGNINO, 2004, p. 95).

As análises das interações entre o Estado e sociedade civil que antes estavam sobre os atores comunitários e movimentos sociais, a partir dos anos 1990 converteram-se para os espaços participativos. “A partir do final dos anos 80, os estudos sobre participação, sociedade civil, espaço público, cidadania avançaram na mesma proporção em que os estudos sobre os movimentos sociais declinaram” (TATAGIBA, 2011, p. 01). Com isso, os estudos passaram a enfatizar os espaços institucionais de participação em detrimento dos atores e suas práticas. Contudo, conforme aponta Amâncio (2013), o acesso ao Estado está para além dos espaços participativos, os quais tem sido o foco da literatura desde o começo dos anos 1990⁵. O foco nas instituições participativas acaba por excluir certos atores sociais, visto que, sua abordagem se restringe “àqueles mais organizados e detentores de maiores recursos políticos e até mesmo materiais e que atuam em âmbito municipal” (AMÂNCIO, 2013, p. 23). Este recorte analítico, focado nos espaços participativos e nos atores mais

⁴ A literatura sobre associativismo, participação e movimentos sociais é bastante extensa na análise sobre a cidade de São Paulo, por esta razão, adoto os estudos realizados na mesma, mesmo compreendendo as limitações em comparar os contextos ali empreendidos, com o município de Lavras, e não pretendo assim fazer. Apenas os referencio por eles serem um arcabouço analítico relevante no debate nacional sobre o tema.

⁵ Quadro síntese do enfoque da literatura ao longo dos anos encontra-se na seção anexos.

organizados em nível local,

[...] invisibilizou certos tipos de estratégias de interação com o poder público para o encaminhamento das demandas coletivas, que passam ao largo desses espaços, como por exemplo, as interações que se dão através de intermediários partidários ou pela relação histórica com movimentos sociais que atuam em outros níveis, ou pelas ações de protesto, mobilização local para o encaminhamento de abaixo-assinados e ofícios, ações judiciais, entre várias outras estratégias. A utilização de ferramentas judiciais, abaixo-assinados, ofícios, intermediários políticos, relações com o legislativo, dentre outras variadas formas de chamar a atenção do poder público para as demandas coletivas são pouco estudadas, ou, na maioria dos casos, excluídas da análise por serem consideradas estratégias clientelistas e muitas vezes taxadas como pouco democráticas (AMÂNCIO, 2013, p. 23-24).

Na literatura sobre participação social os atores locais são pouco analisados, e com isso, tende-se a desconsiderar que as instituições políticas e as políticas públicas convergem “à descentralização, e que as dinâmicas cotidianas destes atores vão no sentido de um plano mais local” (AMÂNCIO, 2013, p. 24). Para a autora esta ausência na literatura demonstra a necessidade de estudos empíricos que venha a constituir novas categorias de análise, que se pautem na relação entre sociedade civil e sociedade política.

Os impactos da descentralização e das dinâmicas dos espaços participativos sobre os atores locais, que tenderiam a uma gestão democrática e participativa, foram desapontados pelos movimentos sociais. Pois, o projeto democrático se orientou por uma lógica partidária e eleitoral, distinta do *modus operandi* daqueles movimentos. Alterando assim, a dinâmica das lutas sociais⁶.

As lutas sociais empreendidas pelos movimentos sociais nas periferias da cidade de São Paulo, iniciadas nos anos 1970, se pautavam em reivindicações de acesso a serviços públicos básicos, como: energia elétrica, creches, postos de saúde, telefones públicos. No entanto, ao longo dos anos as ações de mobilização dos movimentos já não mais faziam sentido, pois, as estratégias de permeabilidade no Estado foram modificadas, dada a descentralização e os mecanismos de participação instituídos. Os movimentos sociais deixaram de mediar às negociações empreendidas pelas camadas populares junto ao Estado, na busca pela garantia de acesso aos direitos sociais.

Os movimentos deixaram de intermediar o acesso das demandas sociais populares ao mundo público e passaram majoritariamente a mediar o contrário, o acesso dos atores relevantes na esfera política aos setores populares, que passam a ser vistos como público-alvo, o que de fato foi corroborado nos dados que coletamos em campo entre 2005 e 2007, onde os movimentos sociais são os únicos intermediários citados por todos entrevistados como mediadores de suas demandas locais quando estes buscam garantir o acesso a seus direitos negociando com o Estado (AMÂNCIO, 2013, p. 144).

A concepção de se ter mecanismos de controle do poder estatal surge com o desenvolvimento do

⁶ Feltran olha para os anos 2000 de um ponto de vista mais geral e revela que a mudança de cenário político promovida desde os anos 1990 afeta as periferias não só política e organizacionalmente, na medida em que altera seus mecanismos de intermediação com Estado, mas, também promove uma série de mudanças sociais e econômicas, que afetam o horizonte discursivo, e, sobretudo, das lutas políticas (AMÂNCIO, 2013, p. 143).

Estado e se fortalece com a forma de governo democrática (CAMPOS; GOMES; PAIVA, 2012), amparada pelas lutas sociais e pautada pela busca de direitos e a inserção da participação popular na gestão pública. O controle social, conceitualmente “envolve responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

É no Estado democrático que os cidadãos têm a possibilidade e a oportunidade de exigirem governos responsáveis e transparentes. Concepções que se fortaleceram a partir do momento em que o Estado foi compreendido enquanto uma organização político-administrativa com a função de prover serviços públicos e considerado como um aparato da sociedade (CAMPOS; GOMES; PAIVA, 2012, p. 424).

O enfoque das políticas públicas está hoje no nível local, nos processos de implementação e adaptação às realidades múltiplas e descentralizadas de acordo com Faria (2012). O reconhecimento da descentralização das políticas públicas faz com que se reconheçam também, as interações que ligam as comunidades ao poder público (AMÂNCIO, 2013). Para Lavallo e Isunza (2010), a descentralização estimula o fortalecimento do nível local, esfera onde ocorre a prestação de serviços e a multiplicação de instâncias de contato com a burocracia de nível de rua, ou seja, com os implementadores das políticas públicas.

Os cidadãos que acessam os serviços públicos conhecem definitivamente suas necessidades e demandas. Partindo dessa consideração, são considerados importantes agentes que ativam mecanismos de controle das ações do Estado, visto que, pressionam os políticos e a burocracia de rua, a responsabilização estatal. O controle social torna-se então, o mecanismo de desenvolvimento do processo democrático, e também, o instrumento de aperfeiçoamento da qualidade dos serviços públicos.

1.2. Carências urbanas e a busca pelo reconhecimento dos direitos

A trajetória da cidadania no Brasil está atrelada ao reconhecimento dos direitos e carências coletivas emergidas. Os estudos que versam sobre as mobilizações da sociedade brasileira na busca pelo reconhecimento dos direitos sociais e o acesso às políticas públicas elencam inúmeras conquistas emergidas de lutas associativas, de movimentos sociais e sindicais. Duarte (2008), ao analisar o associativismo de bairro na cidade de São Paulo evidenciou que já nos anos 1940 e 1950 havia atores sociais que discutiam os aspectos políticos das cidades, como os Comitês Democráticos e Populares (CDPs) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB).

O funcionamento dos CDPs variava de bairro para bairro, assim como suas estratégias foram se alterando ao longo do tempo. De modo geral, suas ações abrangiam a promoção e o desenvolvimento político cultural dos bairros populares, o estímulo a campanhas de reivindicação de postos de saúde, bibliotecas públicas, farmácias populares, cursos de alfabetização, e o combate ao açambarcamento, ao câmbio negro e à burla do tabelamento de gêneros de primeira necessidade (DUARTE, 2008, p. 196).

Em São Paulo, as Sociedades Amigos de Bairros (SABs) também expressaram o associativismo local, as quais eram marcadas pela presença de atores que se organizavam em torno de diversas demandas sociais. O associativismo de bairro instaurado pelas SABs se constituía [...] “como expressão dos interesses dos moradores dos bairros da periferia” (DUARTE, 2008, p. 206). Os Comitês Democráticos e Populares (CDPs) e as Sociedades de Amigos de Bairro (SABs),

[...] sob as mais variadas influências partidárias, de um lado se assumiram como vetores das demandas populares por serviços e equipamentos urbanos e, de outro, se investiram do direito de expressá-las. Do ponto de vista das classes populares, essas organizações tornaram evidente que a ideia de democracia, ou de redemocratização, estava diretamente vinculada à moradia, transporte, trabalho, saneamento, escola, postos de saúde, lazer, liberdade de organização, baixo custo de vida etc., ou seja, àquilo que se poderia emblematicamente chamar de “direito à cidade”. Desse modo, a agenda política dessas organizações colocava em discussão não apenas os termos do “direito à cidade”, como também a pergunta: afinal quem falaria em nome dos trabalhadores e dos moradores dos bairros de periferia? (DUARTE, 2008, p. 196).

A análise de Gohn (2008), também se pautou sobre a cidade de São Paulo, porém, sobre os movimentos sociais que emergiram nos anos 1970 e 1980. Para a autora o movimento social é a expressão máxima de um sujeito coletivo em ação. Ela destaca a presença das Comissões Pastorais de Periferia Urbana e dos Movimentos contra os Loteamentos Clandestinos (MLC), nos quais se opunham insatisfeitos com as construções populares, que eram feitas apenas segundo os interesses dos loteadores, sem nenhuma regulamentação urbanística. Após as eleições municipais de 1974 os movimentos feministas ganharam destaque sobre o país, e grupos de mulheres passaram a atuar fortemente por meios de sindicatos frente as suas demandas (GOHN, 2008). Entre 1975 a 1982 tem-se um dos períodos mais marcantes da sociedade brasileira, com a articulação das lutas em torno da resistência ao Regime Militar, baseadas em reivindicações em prol de eleições diretas.

Na segunda metade dos anos 1970 a luta social fora empreendida pelos movimentos estudantis, que teve um importante papel na busca pela redemocratização no país. Em 1978, a luta pela questão racial, fora o auge das mobilizações sociais, impulsionando a criação do Movimento Negro Unificado. Nos anos subsequentes, somado as outras mobilizações, nasce o movimento dos professores e outros profissionais na área da educação e saúde, lutando por melhorias em suas carreiras (GOHN, 2008).

Em 1979 destaca-se o Movimento dos Transportes Coletivos, que teve seus principais efeitos também na cidade de São Paulo, com a paralisação da cidade, em busca de melhorias nos serviços prestados. Também em 1979, os movimentos de luta por creches e movimentos das favelas lutavam pela garantia de acesso aos serviços públicos nas periferias. Nos anos 1980, instaurou-se o movimento dos desempregados, que agiam por meio de ocupações em órgãos públicos como forma de reivindicarem a criação de empregos. Em 1983, foram estabelecidos movimentos de luta por moradias, que rapidamente compareciam em manifestações, na busca por questões habitacionais (GOHN, 2008). Com a promulgação da Constituição de 1988, a dinâmica dos movimentos populares sofreu algumas modificações, dada a reorganização institucional das políticas públicas. O que não significou

“o seu desaparecimento e nem o seu enfraquecimento enquanto atores sociopolíticos relevantes, mas uma rearticulação, interna e externa, de seu papel na sociedade” (GONH, 2008, p. 06). Nesse período diversos atores dos movimentos sociais ascenderam ao poder público, influenciando em grande medida na nova dinâmica dos movimentos. Com este novo cenário, articulações foram estabelecidas e a maioria dos movimentos passou a atuar em redes e a construir agendas anuais de congressos e manifestações públicas (GOHN, 2008).

1.3. A ação coletiva no microterritório

Sobre o aspecto microterritorial⁷, e com olhares não especificadamente sobre o Estado e nas instâncias participativas, um estudo empírico realizado por Amâncio; Serafim e Dowbor (2011) revelou a intensa atuação de controle social relacionada com a provisão de serviços públicos de saúde e assistência em regiões de baixa renda em São Paulo, no qual,

[...] permitiu tornar visíveis os atores coletivos que, contrariando as proposições da literatura, não constituem protagonistas dos seus respectivos setores e não restringem ações de controle societal aos espaços de participação institucionalizada (AMÂNCIO; SERAFIM; DOWBOR, 2011, p. 362).

Com os achados da pesquisa constatou-se que na provisão dos serviços públicos de saúde e assistência social, “as ações de controle social são empreendidas por atores inesperados pela literatura, as associações de bairro” (AMÂNCIO; SERAFIM; DOWBOR, 2011, p. 287). A análise empírica demonstrou que,

No microterritório, onde os serviços públicos de saúde e assistência social são disponibilizados aos usuários, existe uma gama de ações de controle societal. Essas ações são realizadas por atores que denominamos generalistas, porque atuam em vários setores de políticas públicas sem se constituir como protagonistas de nenhum deles. Tal resultado aponta que sua atuação não pode ser depreendida das principais proposições teórico- analíticas da literatura. Sobre os tipos de ação de controle societal, a pesquisa indica a ampla variedade utilizada, desde as formas mais contenciosas até as mais institucionalizadas, o que adverte sobre os riscos de restringir a análise setorial aos espaços participativos utilizados pela literatura (AMÂNCIO; SERAFIM; DOWBOR, 2011, p. 309-310).

O recorte analítico da literatura sobre os espaços participativos e nos atores sociais mais organizados, que pautavam sua participação sobre os espaços participativos institucionais, em detrimento das ações de mobilização dos movimentos sociais, invisibilizou outras estratégias de interação socioestatal utilizadas para encaminhar demandas coletivas (AMÂNCIO, 2013). A literatura contemporânea explora hoje, a relação entre a participação e as políticas públicas, a partir do debate do controle social, evidenciando que as ações de controle social são empreendidas por atores sociais diversos, para além daqueles descritos pela literatura. É a partir desta perspectiva que os dados empíricos desse estudo

⁷ A análise microterritorial, diz respeito, às ações coletivas empreendidas no nível local, das quais possuem dinâmicas políticas próprias, considerando a diversidade de sujeitos e formas de ação existentes construídas historicamente e mutuamente pelos atores ali presentes (AMÂNCIO, 2013).

serão analisados.

Ainda sobre a análise o microterritório, Amâncio (2013), estabeleceu uma tipologia de análise dos atores coletivos microterritoriais, a partir de suas características, demandas, relações e práticas. Os tipos de ação coletiva microterritorial organizados na tipologia, que distingue suas lógicas de atuação em cinco tipos: associativismo comunitário, conselhistas, partidária, movimentalista e assistencialista, tiveram como finalidade facilitar o entendimento das dinâmicas políticas microterritoriais (AMÂNCIO, 2013).

O associativismo comunitário,

Expressa a forma mais tradicional de ação coletiva local descrita pela literatura em termos de formato institucional e também da natureza das atividades realizadas. Representado pelas associações comunitárias ou de moradores que organizam demandas e as encaminha para o poder público, geralmente através de ofícios, na maioria das vezes desempenham uma ampla variedade de atividades, em diversos setores, desde um caráter reivindicatório até a prestação de serviços via convênios, sendo os típicos atores generalistas que representam todo o tipo de interesses comunitários (AMÂNCIO, 2013, p. 157-158).

A ação coletiva conselhistas é um ativismo realizado a partir dos conselhos gestores de políticas públicas, no qual, os mesmos passam a desempenhar a função de ator coletivo⁸ e não só de espaço participativo (AMÂNCIO, 2013). Os conselheiros tornam-se por sua vez, “organizador da ação coletiva local e porta de entrada de todo tipo de demanda comunitária” (AMÂNCIO, 2013, p. 159).

A ação coletiva partidária compreende atores sociais, que “utilizam fortemente de uma estratégia de permeabilidade para conquistar as demandas sociais por intermédio de redes partidárias e parlamentares e um contato privilegiado com atores do sistema político” (AMÂNCIO, 2013, p. 158).

Na ação coletiva movimentalista, concentram-se atores coletivos, ainda que organizados localmente, mobilizam-se e se relacionam com movimentos sociais e entidades articuladoras de movimentos que atuam em outros níveis, a ponderar, os movimentos que se organizam setorialmente. A busca pela melhoria na qualidade de serviços e políticas públicas dos atores coletivos retratados nessa tipologia transcende os limites setoriais dos movimentos, “[...] sendo igualmente generalistas, ou seja, lutando por melhorias para todos os tipos de problemas do bairro e utilizando estrategicamente tais redes setoriais para atingir esses objetivos” (AMÂNCIO, 2013, p. 157).

O assistencialismo é um tipo de ação coletiva local restrita à ajuda mútua. As ações “não têm caráter reivindicativo propriamente político e coletivo, como o principal eixo de sua inserção local” (AMÂNCIO, 2013, p. 160).

A tipologia de ação coletiva microterritorial estabelecida por Amâncio (2013), demonstram os tipos predominantes de ação coletiva encontrados no território, e utilizados pelos atores coletivos para

⁸ Ator coletivo diz respeito ao (s) sujeito (s) que mais se relaciona com o Estado para buscar melhorias na qualidade dos serviços públicos.

encaminhar suas demandas. Essas dinâmicas de ação tornam-se, portanto, estratégias de permeabilidade socioestatal, isto é, formas de acesso ao Estado. Os caminhos que levam os atores coletivos microterritórias ao Estado perpassam sobre diversos canais, repertórios e formas de ação coletiva, que vão desde intermediários da sociedade civil e política, canais participativos, administrativos, a instâncias do judiciário, manifestações, abaixo-assinado e ofícios entregues aos órgãos públicos (AMÂNCIO, 2013).

Os repertórios de ação coletiva⁹ compreendem as lideranças locais, como religiosos, lideranças comunitárias. As organizações coletivas, representadas por associação de moradores, sindicatos, movimentos sociais. Os gestores ou parlamentares, constituídos pelos agentes comunitários, gestores de equipamentos públicos, prefeito, vereadores. As estruturas administrativas, concebidas pelas secretarias municipais, coordenadorias de políticas públicas. Os espaços participativos, pelos conselhos gestores de políticas públicas, fóruns e conferências. E as instâncias judiciais, caracterizadas pelas ouvidorias, Ministério Público, instâncias do Poder Judiciário. Manifestações, abaixo-assinados, ofícios. Há, portanto, uma diversidade de formas, ação e organização que marcam as interações sociopolíticas no microterritório, em torno da busca pela melhoria na qualidade dos serviços públicos e o acesso aos direitos coletivos.

2. Metodologia

A partir de uma abordagem exploratória e qualitativa, o presente estudo aborda as interações sociopolíticas e o acesso às políticas públicas, por meio de dois bairros periféricos do município de Lavras – MG. Este estudo é um desdobramento do projeto de iniciação científica: “Dinâmicas políticas microterritoriais e acesso às políticas públicas no município de Lavras”, parte do Programa de Iniciação Científica, desenvolvido pelo Departamento de Administração da Universidade Federal de Lavras, e coordenado pela profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio. O estudo caracteriza-se como um estudo de caso, na medida em que poucos objetos serão observados de forma profunda e exaustiva, dos quais, os bairros – Fonte Verde e Novo Horizonte. Este estudo se valeu de dados primários, que foram coletados por meio de entrevistas com questionário semiestruturado aplicado a 35 atores coletivos encontrados no município, identificados a partir de um perfil participativo e de atuação coletiva na busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos. Os dados foram coletados também, por intermédio da técnica de observação simples dos objetos de estudo. Foram analisados 16 bairros do município, contemplando todas as regiões urbanas da cidade. A metodologia utilizada pela pesquisa fora à técnica *snowball* – bola de neve, onde os atores coletivos foram identificados a partir de relatos e indicação de moradores dos bairros analisados ou trabalhadores dos equipamentos públicos próximos aos mesmos.

⁹ São instrumentos, meios, caminhos e formas de permeabilidade no Estado, utilizados pelos atores coletivos microterritórias para encaminhar demandas sociais.

Os moradores constituíram também, peça chave do estudo, pois, os mesmos relataram as condições de acesso às políticas e as dinâmicas políticas no nível local. Buscando responder aos questionamentos deste estudo, tendo em vista seus objetivos, a escolha dos bairros analisados se deu pela percepção da localização periférica¹⁰ de ambos os bairros, nos quais concentram famílias de baixa renda, segregadas não só territorialmente como politicamente. Os dados utilizados foram coletados e codificados no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016. A análise dos dados foi realizada por meio de análise de conteúdo.

As informações selecionadas para análise levaram em consideração os seguintes aspectos: o histórico de mobilização dos bairros analisados, desde a ocupação dos territórios em questão; o levantamento das principais demandas das comunidades ao longo do tempo, relacionadas à melhoria na qualidade dos serviços públicos e ao acesso aos direitos coletivos; os repertórios de ação coletiva mobilizados pelas comunidades ao longo do tempo. Assim como, as redes de relações entre as lideranças comunitárias e as comunidades locais, estabelecidas para a organização da comunidade na busca por demandas coletivas. As redes de relações entre as lideranças comunitárias e lideranças políticas do município e funcionários de equipamentos públicos, visando o encaminhamento de demandas coletivas e a cobrança de melhorias na qualidade dos serviços públicos. E a identificação das conjunturas críticas e fatores que explicassem momentos de maior ou menor mobilização local em cada um dos bairros. Tendo sempre em vista os objetivos do estudo, que fora explorar as relações entre Estado e sociedade civil no nível local, a partir de perspectivas analíticas e interpretativas, ou seja, da tipologia de ação coletiva microterritorial, da qual descreve as interações encontradas no microterritório.

Destes dados foram exploradas as áreas de políticas as quais as demandas coletivas de cada bairro perpassam, as formas e instrumentos de permeabilidade estatal utilizados pela comunidade e pelos atores coletivos, os sentidos das relações empreendidas entre os atores coletivos e atores políticos do município e funcionários dos equipamentos públicos. E os momentos de maior ou menor mobilização em cada um dos bairros, dado todo contexto político municipal. Nas observações buscou-se especificadamente compreender como se dá o acesso às políticas públicas nos bairros periféricos e apontar às não viabilizações dos serviços públicos a gestão pública municipal, que deverá trabalhar de maneira intersetorial na prestação dos serviços públicos.

3. Resultados e discussão

A literatura contemporânea sobre participação e controle social explora hoje, a relação entre participação e as políticas públicas, a partir do debate do controle social, evidenciando que as ações de controle social são empreendidas por atores sociais diversos, para além daqueles descritos pela

¹⁰ A localização periférica dos bairros Fonte Verde e Novo Horizonte encontram-se representada nos anexos.

literatura, organizados setorialmente e em espaços participativos. Os atores coletivos microterritoriais agem a partir de características, demandas, relações e práticas específicas, como demonstradas pelos dados empíricos a seguir.

De modo geral, na busca por melhorias na qualidade dos serviços públicos e ao acesso às políticas públicas no município de Lavras, os atores coletivos identificados em cada região do município¹¹ utilizam diversos repertórios de ação coletiva. Na zona norte, não fora encontrado nenhum ator coletivo que mobilizasse a comunidade em torno da busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos ou tecido associativo propriamente estabelecido na comunidade. O que não significa que não são realizadas ações de controle social, pelo contrário, fora encontrado interações socioestatais estabelecidas por meio da Ouvidoria Municipal e denúncias na mídia local. Nos bairros da zona sul foi identificado laços associativos rompidos – associação de moradores desativada, nos quais trouxeram modificações nas interações socioestatais, antes mediadas pelo tecido associativo. As comunidades mobilizaram-se por intermédio de outros repertórios, lideranças comunitárias, manifestações e denúncias nas mídias locais, para buscarem melhorias na qualidade dos serviços públicos em nível local.

Na zona leste, boa parte dos bairros analisados possui uma entidade representativa – associação de moradores –, na qual sua interação com o poder público local se dá sob o crivo de “parcerias”, uma vez que, o próprio associativismo ali presente efetiva boa parte das demandas sociais dos bairros analisados. Quando trabalhadas junto com o poder público, suas demandas são encaminhadas por meio de ofícios as secretarias municipais. E sobre a perspectiva reivindicatória, por meio de abaixo-assinados. Outros bairros estabelecem sua relação com o poder público por associação comunitária de moradores, tendo suas demandas requeridas por intermédio de abaixo-assinado, atores do legislativo que intermediam a relação socioestatal. Na zona oeste por sua vez, as interações entre sociedade civil e sociedade política no nível local, se dá por intermédio de associação comunitária de moradores, conselhos municipais de políticas públicas, mediante a participação de moradores e membros da associação nas instâncias participativas, e ofícios, protocolados nas secretarias municipais, concernentes aos serviços demandados.

Os bairros Fonte Verde e Novo Horizonte, respectivamente, Residencial Fonte Verde e Conjunto Habitacional João da Cruz Botrel, estão localizados na zona sul do município e margeados pela BR 265¹². O bairro Fonte Verde é um conjunto habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, entregue aos seus moradores em novembro de 2015. No bairro residem hoje cerca de 500 famílias, não dispõe de nenhum equipamento público na localidade, apenas equipamentos dos bairros circunvizinhos, que já realizam o atendimento de cerca de 700 famílias, e conta com uma única linha de transporte coletivo. Da mesma forma, o bairro Novo Horizonte, instituído por volta dos anos 1980,

¹¹ A localização das regiões encontra-se representada nos anexos.

¹² Vide localização dos bairros, representada nos anexos.

teve durante a sua constituição as moradias construídas por programas habitacionais, residem cerca de 600 famílias. Ele conta hoje com três equipamentos públicos - PSF 01 (Posto de Saúde – Programa Saúde da Família), Escola Municipal José Serafim e o Centro Municipal de Educação Infantil Arco Íris, e conta também com uma única linha de transporte público.

Dentro do universo da pesquisa, os bairros, igualmente zoneados, foram escolhidos para análise neste estudo, dada à concentração de famílias de baixa renda em ambos os bairros, e sua segregação territorial e política. Do mesmo modo, outros bairros apresentam especificidades semelhantes às descritas -, a concentração de famílias de baixa renda, segregadas territorialmente e politicamente, a ponderar os bairros da zona norte, entre eles, COHAB, Judith Cândido e bairros circunvizinhos, que também, foram instituídos por programas habitacionais.

Serão descritos a partir daqui comparações objetivas, o histórico de mobilização de cada um dos bairros escolhidos. Apresentando as principais demandas das comunidades ao longo do tempo, relacionadas ao acesso às políticas públicas. Os repertórios de ação coletiva mobilizados pelas comunidades para permearem o Estado. As relações estabelecidas entre os atores coletivos microterritoriais e a comunidade local, e também, as relações empreendidas entre os atores coletivos e lideranças políticas do município e funcionários de equipamentos públicos, visam o encaminhamento de demandas coletivas e a cobrança de melhorias na qualidade dos serviços públicos.

Os fatores e as conjunturas críticas que explicam momentos de maior ou menor mobilização local em cada um dos bairros, também serão apresentados. Os aspectos serão descritos e comparados objetivando analisar como se dá o acesso às políticas públicas no município de Lavras, especificadamente nos bairros periféricos, segregados territorialmente e politicamente. Essas informações foram recolhidas durante a coleta de dados da pesquisa: “Dinâmicas políticas microterritoriais e acesso às políticas públicas no município de Lavras”, no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016. Junto aos atores coletivos identificados e moradores dos bairros em momentos de visitas aos mesmos, mediante entrevistas¹³ gravadas, transcritas e analisadas, conversas e relatos dos moradores, quando questionados sobre a provisão de serviços públicos na localidade.

3.1. Bairro Fonte Verde

O bairro Fonte Verde, margeado pela BR 265, que dá acesso à área central do município e interliga o bairro as demais regiões, não possui nenhum equipamento público que viabilize o acesso aos serviços públicos na localidade. O acesso às políticas públicas é realizado pelos equipamentos do em torno, que, no entanto, não têm capacidade de atender a todas as famílias, pois outras famílias já são atendidas pelos mesmos. Os moradores, portanto, passam a ser atendidos por outros equipamentos, que são por sua vez, distantes da região. Estamos falando aqui, do acesso à saúde e a educação

¹³ Questionário utilizado pelo projeto de iniciação científica. Este estudo se valeu das categorias que abarcavam as tipologias de ação coletiva encontradas no microterritório.

pública. Durante a coleta de dados, os moradores relataram que o atendimento médico, realizado pelo PSF do em torno, do bairro Água Limpa, é limitado aos seus residentes. E o acesso à educação básica também é restrita, dada à limitação de extensão, de burocratas e instrumentos necessários para o funcionamento das escolas. Os moradores, portanto, passam a ser direcionados a outras regiões e equipamentos. Todavia, para acessar as políticas de saúde e educação, necessitam acessar a política de mobilidade urbana, na qual, é limitada a uma única linha de transporte coletivo.

3.2. Bairro Novo Horizonte

O bairro Novo Horizonte, também margeado pela BR 265, é bastante conhecido no município por uma visão um tanto quanto preconceituosa, marcada pelo tráfego de drogas e criminalização, conseqüentemente, pela insegurança, decorrente da marginalização historicamente construída. O acesso às políticas públicas no bairro, a ponderar, os serviços públicos de saúde e educação básica, se dá pelos três equipamentos públicos ali presentes, uma unidade do Programa Saúde da Família – PSF, uma escola e um Centro Municipal de Educação Infantil, nos quais, foram implantados com muita luta e cobranças, empenhadas pelas mobilizações dos atores coletivos e dos moradores, que buscavam conquistar o acesso aos direitos coletivos.

3.3. Dinâmicas políticas no microterritório - comparações objetivas entre os bairros

Ambos os bairros, periféricos, segregados territorialmente e politicamente, são constituídos por famílias de baixa renda. Essa segregação e exclusão das famílias impulsiona a organização dos sujeitos locais em busca do acesso às políticas públicas e de melhoria na qualidade dos serviços públicos. As relações socioestatais, demarcadas em grande medida pelas instituições participativas e por mecanismos formais, acabam por limitar as interações daqueles sujeitos com os atores políticos e com a burocracia de nível de rua (AMÂNCIO, 2013). Sendo, portanto,

Necessário ver até que ponto as instituições oferecem oportunidades para que eles encaminhem e consigam suas demandas, em que medida o próprio desenho institucional, seja dos espaços participativos seja da burocracia, coloca barreiras para estes sujeitos que não estão incluídos, suficientemente, nas fronteiras da democracia formal, não encontrando historicamente seus interesses representados e demandas atendidas pelas instituições políticas (AMÂNCIO, 2013, p. 55).

Se valendo da tipologia de ação coletiva microterritorial, estabelecida por Amâncio (2013), observou-se que ambos os bairros possuem um associativismo comunitário, representado pelas associações de moradores, que organizam as demandas coletivas e as encaminham para o poder público, ainda que de forma incipiente no bairro Fonte Verde e inativa no Novo Horizonte. As associações comunitárias realizam ações de caráter reivindicatório e representam todo tipo de interesse coletivo. Os atores coletivos são atores generalistas, uma vez que sua atuação perpassa sobre demandas diversas, ou seja, não são focadas em nenhum setor específico de política pública como saúde, educação etc.

Observou-se que não há interações constituídas a partir dos conselhos gestores de políticas públicas nos bairros, em virtude do desconhecimento do desenho institucional desses espaços participativos no município. A ação coletiva partidária, não fora evidenciada no Fonte Verde, pois, nos dizeres do ator coletivo¹⁴, “[...] no momento a gente abriu mão de vereadores. Porque os vereadores no momento eles vão visar só votação” (Ator coletivo identificado¹⁵, 2015).

Diferentemente, no bairro Novo Horizonte, a ação coletiva partidária fora encontrada, onde o próprio ator coletivo identificado se vale de redes partidárias para mediar às demandas coletivas com o poder legislativo.

Eu estou correndo pra fazer, se duplica a mão dela [ponte], inclusive eu já mandei uma emenda pro Cristiano, um deputado. Estou mandando outra para o Mauro Lopes e outra para o Odair Cleber, não são do meu partido político, mas são pessoas que eu conheço e que eu tenho uma relação boa com eles (Ator coletivo identificado¹⁶, 2015).

Não se identificou em nenhum dos bairros interações sociopolíticas estabelecidas a partir de movimentos sociais ou entidades articuladoras. A ação coletiva, do tipo assistencialista, constituída pela ajuda mútua entre os moradores, é notadamente presente em ambos os bairros, segundo relatos e evidências dos moradores. Ações como, ajuda para os reparos nas casas, seguranças das mesmas, no momento em que não se encontram nenhum morador em casa, o levar das crianças na escola. Contudo, esse tipo de ação coletiva não tem um caráter reivindicatório preciso, por essa razão, não fora evidenciado de forma concreta na discussão dos resultados.

No que diz respeito ao perfil dos atores coletivos, destaca-se a presença de jovens sobre o associativismo comunitário e a atuação do gênero feminino no poder legislativo, no bairro Novo Horizonte. A faixa etária dos atores coletivos varia de 18 a 50 anos. Quanto à formação dos entrevistados, todos concluíram o ensino médio, com exceção ao jovem, outro ator coletivo do bairro Novo Horizonte, que estava em processo de conclusão e desejava cursar o ensino superior. As atividades profissionais desenvolvidas pelos atores coletivos perpassam sobre o funcionalismo público, especificadamente sobre o setor de saúde e atividade parlamentar; iniciativa privada/autônomo e desempregado/estudante. Notou-se que as atividades desempenhadas pelos atores coletivos têm grande impacto sobre a disponibilidade de tempo na busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos, assim como a falta de conhecimento e informações sobre outras formas de permeabilidade socioestatal.

O desconhecimento de outras estratégias de permeabilidade estatal, a ponderar os conselhos gestores,

¹⁴ O ator coletivo foi selecionado mediante os seguintes critérios de referência: i) participação em algum canal coletivo de mobilização, tais como fóruns públicos de debate sobre políticas públicas, conselhos gestores em vários níveis, associações comunitárias, entidades sociais, partidos políticos ou movimentos sociais; ii) ação coletiva voltada para accountability ou melhoria de serviços públicos.

¹⁵ Ator coletivo do bairro Fonte Verde.

¹⁶ Ator coletivo¹ do bairro Novo Horizonte.

que são instâncias participativas constituídas por representantes do Estado, da sociedade civil e por prestadores de serviços, deve-se ao seu funcionamento pouco efetivo, uma vez que, as cadeiras em grande medida são ocupadas por instituições prestadoras de serviços públicos e funcionários dos equipamentos públicos. Faz-se necessário, portanto, efetivar o seu uso por meio de capacitações continuadas, que enfatizem o real papel dos conselhos e capacitem usuários, conselheiros e funcionários que atuam sobre as políticas públicas.

A diversidade de modos de ação coletiva e de organização encontradas no nível microterritório, na qual, mobilizam os moradores “com outros atores civis e com sistema político de maneiras distintas, mobilizando recursos diferentes para acessar o Estado, e em condições distintas para projetar e conquistar suas demandas” (AMÂNCIO, 2013, p. 229), não explica por si só as interações sociopolíticas estabelecidas nos bairros analisados. Outros aspectos, como as segregações econômicas, políticas e sociais contribuem para a compreensão dos processos políticos que se dão no nível local.

O recorte territorial adotado no estudo revelou semelhanças e diferenças na constituição entre atores coletivos de ambos os bairros e instituições políticas. As trajetórias de mobilização e dos investimentos estatais em infraestrutura urbana, evidenciados pela presença ou ausência de equipamentos públicos revelaram que ambos os bairros tiveram padrões distintos de ocupação e de intervenção estatal, o que estabeleceu precariedades distintas entre eles. As reconstituições históricas dos bairros informaram que eles diferem em termos de sua construção política, na medida em que, o Fonte Verde, não estabeleceu relações com atores políticos, ao contrário do Novo Horizonte; e as formas de organização coletivas são diversas em ambos.

A literatura ao estudar as relações entre sociedade civil e sociedade política nos anos 1970, relatou que a busca pelas demandas sociais se pautou pelas ações de diversos movimentos sociais. O que não fora objetivamente observado nos casos analisados, apenas algumas citações de diálogo onde o ator coletivo do Fonte Verde vivenciou as mobilizações de movimentos sociais em São Paulo e o ator coletivo do Novo Horizonte compunha movimentos religiosos na comunidade, fora até mesmo esta a motivação para formação da associação no bairro Novo Horizonte.

Na associação nós discutimos com a diretoria e vários órgãos das igrejas, porque lá nós temos como participantes pessoas da igreja católica, da igreja evangélica. Nossa comunidade é bem mista, tem igreja católica, evangélica, centro espírita (Ator coletivo identificado¹⁷ - Novo Horizonte, 2015).

Tivemos apoio só da igreja, na época era o padre Carlos, ele era muito agitado, tinha uma visão muito grande das coisas e então ele teve a ideia de montar a associação, no entanto, os membros da associação eram todas pessoas que trabalhavam na igreja (Ator coletivo identificado¹⁸ - Novo Horizonte, 2015).

As análises da literatura nos anos 1990, sobre os espaços institucionais de participação,

¹⁷ Ator coletivo² do bairro Novo Horizonte.

¹⁸ Ator coletivo² do bairro Novo Horizonte.

desconsideraram os atores e suas práticas antes retratados na literatura, uma vez que, esses atores não necessariamente agiam mediante os meios de acesso ao Estado estabelecido por aqueles espaços. Tais análises não correspondem às formas de acesso ao Estado utilizado pelos bairros analisados. Não podendo, portanto, restringir as análises de interações sociopolíticas apenas às instituições e espaços formais de participação, pois, essa abordagem abarca atores coletivos mais organizados e detentores de recursos políticos e materiais (AMÂNCIO, 2013), no qual, não fora a realidade dos bairros estudados, que são periféricos, segregados territorialmente e politicamente.

Fora possível analisar, portanto, que ambos os bairros abarcados pelo estudo utilizam mecanismos diversos para viabilizar as interações sociopolíticas na busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos e acesso aos direitos coletivos. No entanto, outras estratégias de permeabilidade socioestatal, para além das identificados, podem fortalecer a busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos. Como, a criação de rede de relações entre as lideranças locais, o estabelecimento de vínculos entre as associações comunitárias, visando à troca de informações e fortalecimento de legitimidade das mesmas. A criação de vínculos com a burocracia de nível de rua, como gestores de equipamentos públicos locais, agentes comunitários das unidades básicas de saúde e assistentes sociais, pois, esses atores lidam diretamente com a prestação de serviços públicos, e se apresentam como importantes ‘meios’ de intermediação das demandas coletivas.

O estabelecimento de redes com membros de cargos eletivos municipais, tanto do poder legislativo como o poder executivo, também é outro mecanismo de permeabilidade socioestatal. Pois, os repertórios de ação coletiva encontrados no campo, os quais são mecanismos não institucionalizados, necessitam em grande medida de atores da sociedade civil ou do sistema político com certa legitimidade para encaminhar as demandas coletivas ao poder público. Não menos importante, os canais institucionalizados são mecanismos de intermediação das demandas coletivas e da garantia de direitos (AMÂNCIO, 2013), que precisam não apenas ser utilizados pelas comunidades estudadas, mas, também melhor apresentados e divulgados. Pois, o que se vê no município de Lavras é uma grande massa de prestadores de serviços públicos ocupando os espaços de discussões que mais dizem respeito aos cidadãos, beneficiários das políticas públicas.

No município de Lavras, dentre as principais políticas públicas acessadas pelas comunidades há na municipalidade os seguintes conselhos gestores: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Saúde. Mesmo diante da institucionalidade dos referidos conselhos e sua natureza deliberativa, em nenhum dos bairros estudados eles foram citados, o que se pode concluir, a não inclusão dos cidadãos nestas esferas de participação.

Instâncias judiciais ou mecanismos de sanção não foram identificados no estudo, mesmo com alguns contravindos da implementação da política de habitação no bairro Fonte Verde e a falta de

intersectorialidade das políticas de educação, mobilidade urbana e saúde. O Ministério Público, que nos últimos anos vem atuando sobre a judicialização de questões sociais, não foi citado em nenhum dos bairros analisados, acredita-se que dado o desconhecimento por parte dos cidadãos do real papel dessa instância. Acredita-se que essa instituição pode contribuir com a efetividade e fortalecimento dos espaços de participação, por intermédio de “mecanismos de ocupação dos assentos colegiados, à institucionalização de regras de autogoverno e à garantia de cumprimento de suas deliberações” (MACHADO, 2013, p. 114).

Outros mecanismos abarcados pela literatura de participação social, quando perguntado aos atores coletivos, não se coletou dados específicos de seu uso nas localidades abarcadas pelo estudo.

Instrumentos como abaixo-assinados, passeatas, ouvidorias públicas, processos administrativos, canais de denúncias e reclamações, não foram identificados, portanto, nos bairros analisados.

Espera-se por sua vez, dado todo o histórico de interação sociopolítica, que as demandas auferidas no estudo sejam trabalhadas de forma intersectorial, não apenas nos bairros analisados, mas em todo município. Pois, a participação social não poder ser tangenciada apenas na identificação de demandas coletivas, mas, deve ser tomada como um instrumento de gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As formas de ação e de organização encontradas no nível microterritorial são múltiplas, a partir de cada um dos bairros analisados. Este estudo não tencionou um levantamento de todas as possíveis formas de relação entre Estado e a população das regiões periféricas analisadas, mas, buscou enfatizar e compreender como elas se articulam em torno de demandas coletivas no campo dos direitos. Por essa razão, pouco espaço foi conferido a ações que ocorrem no microterritório, fora deste escopo dos direitos, como organizações culturais, religiosas, filantrópicas e até mesmo pouco foi enfatizado a discussão sobre violência e suas formas de organização nas regiões periféricas.

A diversidade de modos de ação coletiva e de organização encontradas no nível local, que mobilizaram os atores coletivos e moradores das comunidades em busca de demandas coletivas, não explica por si só as interações sociopolíticas estabelecidas nos bairros analisados. Outros aspectos como as segregações econômicas, políticas e sociais, não aprofundadas no estudo, devem ser analisados por estudos vindouros.

O recorte territorial adotado no estudo revelou semelhanças e diferenças entre os bairros analisados, como as formas de permeabilidade estatal, representada por meio dos repertórios de ação coletiva, na qual viabiliza as interações sociopolíticas na busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos e acesso aos direitos coletivos. O perfil mobilizador dos atores coletivos, as relações que esses atores estabelecem com atores políticos e funcionários dos equipamentos públicos. As demandas sociais, que

foram se modificando ao longo do tempo, na medida em que eram conquistadas, as trajetórias de mobilização e os investimentos estatais distintos em infraestrutura urbana nos bairros, evidenciado pela presença ou ausência de equipamentos públicos, na qual, estabeleceu precariedades distintas entre os bairros analisados.

Analisou-se, que as principais demandas de acesso dos bairros analisados aos serviços públicos, dizem respeito às políticas públicas de educação, mobilidade urbana e saúde. A busca de melhorias na qualidade dos respectivos serviços públicos tem-se pautado por diversos mecanismos que promovem as interações sociopolíticas, no entanto, a viabilização das políticas públicas, não deve se amparar apenas nessas interações, mas, também em uma eficiente gestão pública municipal, que trabalhe todas as políticas de forma intersetorial.

O caráter exploratório deste estudo partiu do reconhecimento de que antes do levantamento dos dados feito pela pesquisa: “Dinâmicas políticas microterritoriais e acesso às políticas públicas no município de Lavras”, pouco foi analisado sobre este universo microterritorial, do ponto de vista empírico. Pouco se produziu sobre a construção dos direitos e a extensão da cidadania no município. Contudo, os dados aqui apresentados não correspondem a toda realidade do município, sendo necessário, portanto, estudos que abarquem as peculiaridades de cada região, para que assim, possamos contribuir não só academicamente, mas também, estrategicamente com a gestão pública municipal.

Referências

- AMÂNCIO, J. M. **Dinâmicas políticas microterritoriais**: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: [s.n.], 2013.
- AMÂNCIO, J. M.; SERAFIM, L.; DOWBOR, M. Microterritorialidade e controle societal. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo, No. 84, 2011.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, p. 14-39, maio 2005. Número especial.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CREMONESE, D. A difícil construção da cidadania no Brasil. **Revista Desenvolvimento em questão**. Ed. Unijuí, ano 5, n.9, jan/jun, 2007.
- DAGNINO, E. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004.
- DRAIBE, S. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: D’ARAÚJO, M.C.; SOARES, G.A. **21 anos de regime militar**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1994.
- DRAIBE, S. A política Social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, USP, Nov. 2003.
- DUARTE, A. L. Em busca de um lugar no mundo: movimentos sociais e política na cidade de São Paulo. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 42, p. 195-219, jul-dez 2008.
- DURHAM, E. R. Movimentos Sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, no. 10, out. 1984.
- FAGNANI, E. **A política social do Governo Lula (2003-2010)**: perspectiva histórica. Texto para discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 192, jun, 2011.
- FARIA, C.A.P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, 2012.
- FELTRAN, G. S. Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo. In: **Lua Nova**. São Paulo, n. 72, p. 83-114, 2007.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GOHN, M. G. Associativismo civil e movimentos sociais populares em São Paulo In: **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, v. 44, n. 02, p. 130-138, 2008.
- LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, E. y LAVALLE, A. (coord.). **La innovación democrática em América Latina**. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones estudios Superiores em Antropología Social, Universidade Veracruzana, 2010.
- MACHADO, E. P. **Ministério Público**, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas. Lavras: UFLA, 132 p, 2013.

MARSHALL, T. H. Cidadania e Classe Social. In: **Cidadania, classe social e status**. São Paulo, Zahar, 1967.

NOGUEIRA, V. M. R. Estado de Bem-Estar Social: origens e desenvolvimento. **Revista Ketalysis**, no. 5, jul-dez, 2001.

NUNES, E. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. In: **Lua Nova**. São Paulo, n 17, jun 1989.

OTTMANN, G. Cidadania Mediada: Processos de democratização da política municipal no Brasil. In: **Novos Estudos**. São Paulo, março 2006.

PINHO, J. A.; SACRAMENTO, A. R. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**. Rio de Janeiro, 43(6): 1343-1468, nov/dez, 2009.

SANTOS, W. G. Cap. 4. Do Laissez-faire repressivo à cidadania em recesso. In: **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

TUDE, J. M. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas**. Disponível em: http://terreiros.vc/articles/0000/1494/Artigo_Jo%C3%A3o_Martins_Tude.pdf. Acesso em: 06 dez. 2015.

VIEIRA, J. Estado, sociedade civil e accountability. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 26, n 1, p. 605-626, jun. 2005.

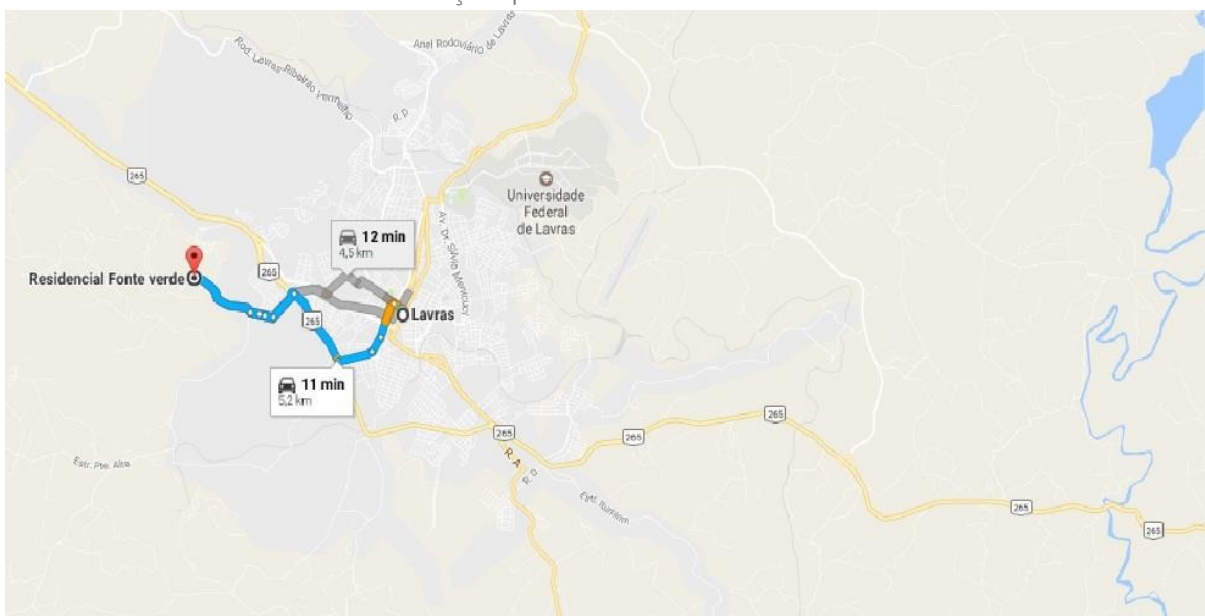
Anexos

ANEXO 01 – Quadro síntese do enfoque da literatura

O enfoque da literatura	Ano
Atores comunitários	1940 e 1950
Movimentos sociais	1970 e 1980
Espaços institucionais de participação	1990 e 2000

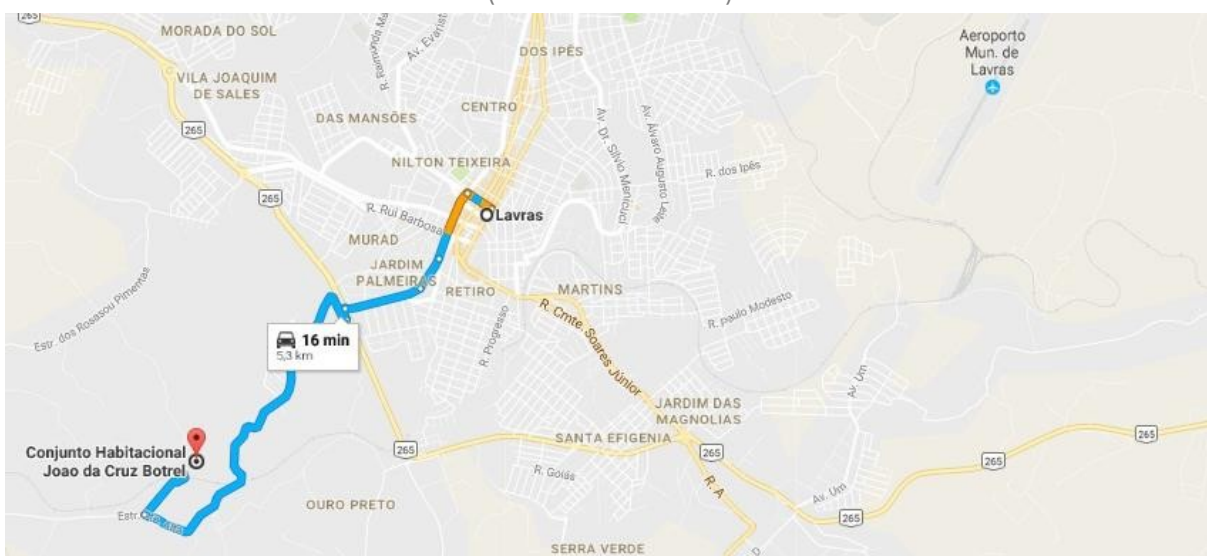
Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 02 – Localização periférica do Residencial Fonte Verde.



Fonte: Google Maps (2017).

ANEXO 03 – Localização periférica do Conjunto Habitacional João da Cruz Botrel (Novo Horizonte).



Fonte: Google Maps (2017).

ANEXO 04 – Localização das regiões do município de Lavras.



Fonte: Acervo do projeto: Dinâmicas políticas microterritoriais e acesso às políticas públicas no município de Lavras (2015).

Legenda - Zona Oeste: Bairro Fonte Verde / Zona Sul: Bairro Novo Horizonte