



**JÉSSIKA JONAS CLEMENTE SILVA**

**INTERAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS E O ACESSO ÀS  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE LAVRAS: UM  
ESTUDO DE CASO SOBRE OS MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS  
DOS BAIROS FONTE VERDE E NOVO HORIZONTE**

**LAVRAS - MG  
2017**

**JÉSSIKA JONAS CLEMENTE SILVA**

**INTERAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS E O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
MUNICÍPIO DE LAVRAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS MOVIMENTOS  
ASSOCIATIVOS DOS BAIROS FONTE VERDE E NOVO HORIZONTE**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio  
Orientadora

**LAVRAS – MG  
2017**

**JÉSSIKA JONAS CLEMENTE SILVA**

**INTERAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS E O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
MUNICÍPIO DE LAVRAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS MOVIMENTOS  
ASSOCIATIVOS DOS BAIROS FONTE VERDE E NOVO HORIZONTE**

**INTERACTIONS SOCIOPOLITICAL AND ACCESS TO PUBLIC POLICY IN  
LAVRAS MUNICIPALITY: A CASE STUDY ON THE ASSOCIATIVE MOVEMENTS  
OF NEIGHBORHOOD GREEN SOURCE AND NEW HORIZON**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 10 de março de 2017.  
Dra. Júlia Moretto Amâncio – UFLA  
Dr. Denis Renato de Oliveira – UFLA

Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio  
Orientadora

**LAVRAS – MG  
2017**

*A aquela que em nenhum momento da vida mediu esforços, cuidado e até mesmo dor, para se doar a mim e as minhas necessidades, a minha mãe,*

*DEDICO!*

## AGRADECIMENTOS

Gratidão, eis a expressão! Agradeço a Deus pela sua bondade que me agraciou em cada passo dessa caminhada. À Universidade Federal de Lavras, representada pelo Departamento de Administração e Economia e pelos professores do curso de Administração Pública. Agradeço-os imensamente por cada ensinamento, crescimento e empenho dado a minha formação, em especial, a minha querida orientadora, Júlia Moretto Amâncio, por ser um reflexo da paixão que devo ter em tudo quanto eu for realizar, pelo seu profissionalismo e dedicação! Por me introduzir nas leituras acadêmicas, na qual me permiti a cada dia vencer minhas limitações de aprendizado, compreensão e construção de uma perspectiva crítica.

Aos meus pais, Cristiane e Paulo, por todo carinho e dedicação! Aos meus familiares e amigos, de perto e de longe, que sempre aspiraram pelas minhas, nossas conquistas! Afinal, estenderam suas mãos aos meus momentos de necessidade e estiveram com os seus ouvidos atentos as minhas demandas. A minha bisavó Marta, pelo exemplo de mulher! As minhas tias, em especial, Mirian, Patrícia e Ruth por toda confiança e ajuda nos momentos de conflito. Aos meus amigos, em especial, Bruna, Cléber, Fabiana, Fernanda, Luciana, Rayane, Tânia e Thiago, por todo apoio, conversa, conselhos e investimento a nossa amizade! Aos amigos e colegas da melhor (em muitos sentidos) turma do curso de Administração Pública, ao Grupo de Pesquisa e aos ‘sujeitos’ de pesquisa – cidadãos, a quem terei a honra de *servi*.

Agradeço a todos que balançaram e ainda balançam comigo nessa gangorra gostosa que é a vida!

A todos vocês meus sinceros agradecimentos!

Ah! O homem passou  
E se esqueceu da dor que sangra  
Dentro do peito

Dentro do peito!

*Vai onde há a dor, e cura!*  
*Vai onde não há amor, e ama!*  
*Vai onde há a dor, e alegre!*  
*Vai onde não há esperança!*

Traz esperança!  
Faz esperança!  
Traz esperança!

Palavrantiga

## 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, definitivamente, 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.

## ABSTRACT

The focus of public policies is today at the local level, in the processes of implementation and adaptation to multiple and decentralized realities according to Faria (2012). The recognition of the decentralization of public policies makes it possible to recognize also the interactions that bind the communities to the public power (AMANCIO, 2013). For Lavalle and Isunza (2010), decentralization encourages the strengthening of the local level, a sphere where service delivery and multiplication of instances of contact with street level bureaucracy occurs. Citizens who access public services are definitely aware of their needs and demands. Starting from this supposition, are considered important agents activators of state stock control mechanisms, once it pressure on politicians and street-level bureaucracy, the accountability state. The social control became a mechanism for development of the democratic process and an instrument to improve the virtue of public services. This study aims to explore the relations between State and society locally, starting from the experiences of community association identified in two peripheral districts of the city of Lavras-MG, being them: Fonte Verde e Novo Horizonte. These neighborhoods chosen by the concentration of low-income families where the same are territorially and politically segregated in analogous regions. Noting the multiple accesses, performers and relations involved on local level articulated around the search for improvements on the quality of public policies and access to collective rights. Such a case study was realized by empirical observations from January 2015 to February 2016, through the scientific initiation project "Micro Territorial dynamic policies and access to the public policies in the city of Lavras". The territorial cut adopted in the study reveals similarities and distinctions between the analyzed neighborhoods as well as the forms of state permeability represented by the collective action repertoires, thus enabling the sociopolitical interactions in search of improvements in quality of the public service and accesses to the collective rights. The profile mobilizing performers collective the relations that these performers establish with political performers and public equipment employees. Social demands, which have been changing over time, in that they were, conquered the trajectories mobilization and investments state distinct in urban infrastructure in neighborhoods evidenced by the presence or absence of public facilities establishing distinct precariousness among them.

Key words: Public Policy. Participation. Socio-political Interactions. Collective action repertoires. Social control.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	11
<b>2.1 Trajetória da cidadania no Brasil</b> .....	12
<b>2.2 Carências urbanas e associativismo local</b> .....	19
<b>2.3 Carências urbanas e a busca pelo reconhecimento dos direitos</b> .....	22
<b>2.4 Associativismo local em novos formatos? Os movimentos sociais</b> .....	24
<b>2.5 A ação coletiva no microterritório</b> .....	26
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	28
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	30
<b>4.1 Bairro Fonte Verde</b> .....	32
<b>4.2 Bairro Novo Horizonte</b> .....	35
<b>4.3 Dinâmicas políticas no microterritório - comparações objetivas entre os bairros</b> .....	39
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	44
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	45
<b>7. ANEXOS</b> .....	47

## 1. 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 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”.

Inicialmente o estudo apresentará a construção histórica da cidadania brasileira, 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 por fim, 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.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

A literatura sobre participação e movimentos sociais no Brasil evidencia a trajetória do associativismo local<sup>1</sup>, 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 políticos, a partir das mobilizações urbanas em torno de carências

---

<sup>1</sup> 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.

coletivas na cidade de São Paulo<sup>2</sup>. 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 cidadania 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.

## 2.1 Trajetória da cidadania no Brasil

“Discorrer sobre a construção da cidadania no Brasil é tocar num ponto nevrálgico da nossa história” (CREMONESE, 2007, p. 60), pois, sua consolidação ainda é um desafio, dada toda exclusão social e econômica. As dificuldades principais perpassam sobre “o peso do passado”, especificadamente ao período colonial (1500-1822), onde os portugueses construíram um país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Deixando por outro lado, “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado Absolutista” (CARVALHO, 2002, p. 18). Segundo Cremonese, foram 322 anos sem poder público, sem Estado, sem nação e cidadania.

Marshall (1967), ao analisar o desenvolvimento da cidadania nas sociedades inglesas no século XIX, denotou que sua evidenciação se dá por três perspectivas de direitos, que compreende os direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis, que dizem respeito aos direitos necessários à liberdade individual, surgiram no século XVIII, expressando direitos tais como a liberdade de ir e vir, o direito a propriedade, de pensamento e crença. Os direitos políticos, que correspondem ao direito de participação no exercício do poder estatal, seja como um membro político constituído ou como um eleitor dessa constituição, se desenvolveram no século XIX. Os direitos sociais por sua vez, se referem aos direitos de bem-estar social e de justiça social, no quais se constituíram no século XX. Ainda de acordo com Marshall, o desenvolvimento da tipologia de cidadania descrita, em termos cronológicos,

---

<sup>2</sup> 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.

não se deu de forma análoga em todas as sociedades, influenciado desta forma, o gozo de uma cidadania plena em cada uma delas, pois, só se torna possível esse gozo mediante o desfrutar sequencial dos direitos.

Em 1824 fora outorgada a primeira Constituição Brasileira na qual estabeleceu a regulação dos direitos políticos, por intermédio do direito de votar e ser votado. Houve, portanto, a definição dos cidadãos brasileiros, homens de 25 anos ou mais, com renda mínima de 100 mil-réis. Mulheres e escravos, por sua vez, não compunham a “classe cidadã” naquele período (CARVALHO, 2002).

Longo fora o caminho percorrido pela cidadania brasileira. “Os principais obstáculos à cidadania, sobretudo civil, eram a escravidão e a grande propriedade rural” (CARVALHO, 2002, p. 57). Com o avanço da industrialização, a partir de 1920, desenvolveu-se no Brasil uma classe operária com uma diversidade social e política, formada por estrangeiros europeus, italianos, espanhóis e pela população negra, inclusive ex-escravos, que passaram a dialogar com patrões e com o governo em busca de direitos básicos, como o de se organizarem, manifestarem, de escolherem o trabalho, de fazerem greve. Lutavam também, “por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria” (CARVALHO, 2002, p. 60). O movimento operário denotou, portanto, um avanço incontestável da cidadania brasileira, principalmente no que diz respeito aos direitos civis.

No que se refere aos direitos políticos, dada toda diversidade política entre os operários, o avanço não fora tão influente assim. Pois, havia operários mais próximos do governo, que exerciam seu direito de voto, muitas das vezes sob a forma clientelista. Setores mais radicais, os anarquistas, que rejeitavam toda e qualquer relação com o Estado e com a política, lhes interessando unicamente a luta econômica contra os patrões. E os socialistas, que acreditavam que através da luta política, ou seja, da conquista e exercício dos direitos políticos, os interesses da classe operária seriam conquistados. Dada toda rejeição ao Estado dirigida pelos anarquistas, de um lado, e de outro a estreita cooperação de setores menos agressivos e mais próximos do governo, e entre ambos, os operários socialistas, foram os que obtiveram menos êxito em suas lutas, dada toda conjuntura política, com aversão às eleições livres e à participação política; tem-se que por nenhum dos setores fora forjada a cidadania política (CARVALHO, 2002).

Dada toda precariedade dos direitos civis e políticos, os direitos sociais por sua vez, acabaram por serem limitados. A assistência social era prestada exclusivamente por associações particulares e entidades religiosas, que ofereciam tratamento de saúde, auxílio a

viúvas e órfãos, sobre a forma contratual, isto é, os benefícios de apoio eram proporcionais às contribuições de seus membros. Ressalta-se, que o atendimento aos pobres era feito por instituições privadas de caridade, tais como as Santas Casas de Misericórdia. Naquele período, o governo pouco tencionava uma legislação trabalhista e de proteção ao trabalhador. O que ocorrera fora um retrocesso na legislação, pois, em 1891, na política educacional, a Constituição Republicana outorgada, retirou a obrigação de prestação da educação primária pelo Estado, conferida pela Constituição de 1824.

Predominava, portanto, um liberalismo ortodoxo, com vetos constitucionais sobre a matéria de regulamentação do trabalho. Em decorrência disso, medidas no setor trabalhista não foram concebidas pelo governo federal. É válido ressaltar que na década de 1920 os sindicatos foram reconhecidos como representantes legítimos dos operários. E em 1926, com a primeira reforma da Constituição, o governo federal passou a legislar sobre a área trabalhista. No campo da legislação social, limitadas foram às medidas adotadas, em decorrência de tratados assinados e da hostilidade do movimento operário, que demandavam a “regulamentação da jornada de trabalho, das condições de higiene, o repouso semanal, férias, o trabalho de menores e de mulheres, as indenizações por acidente de trabalho” (CARVALHO, 2002, p. 63).

A partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, algumas políticas sociais foram implementadas, no entanto, de forma muito incipiente (SANTOS, 1979). O acesso a determinados direitos, como previdência social e saúde pública, era destinado apenas aos cidadãos, aos trabalhadores com profissões legalmente reconhecidas. Os excluídos do mercado formal “gozavam” seus direitos via assistência social, prestados por associações particulares e entidades religiosas. A cidadania naquele período se concebia, portanto, por uma cidadania regulada.

Por cidadania regulada entende o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal (SANTOS, 1979, p. 75).

O modelo de proteção social institucionalizado no governo Vargas, representou um grande avanço no campo dos direitos sociais. Pois, até então, os mesmos não eram ofertados pelo Estado. Entretanto, este modelo acentuou ainda a mais a desigualdade estrutural da sociedade brasileira, visto que, o acesso aos direitos estava condicionado ao trabalho formal.

As políticas sociais no regime militar brasileiro (1964-1984) não ocuparam posição central na agenda dos governos, mas foi sob esse regime que se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social. Durante o regime militar todos os campos das políticas

sociais e seus subsistemas foram assistidos, houve “a expansão das matrículas escolares, das consultas médicas, dos benefícios previdenciários” (DRAIBE, 1994, p. 272). O padrão de intervenção social do Estado consolidado sob o regime militar contemplou as áreas clássicas dos sistemas contemporâneos de proteção social: a previdência e a assistência social, com mecanismos de garantia e substituição de renda; a educação básica; a saúde; e a habitação popular. No entanto, o sistema de proteção social se constitui de forma corporativista e clientelista, “apoiado sobre o princípio do “mérito”, entendido essencialmente como a posição ocupacional e de rendimentos auferidos no mercado de trabalho” (DRAIBE, 1994, p. 295). Em sua consolidação o sistema abrigou fortes desigualdades sociais e excluiu parte da população dos seus benefícios.

O sistema de proteção social sofreu profundas reformas a partir dos anos 1990, apoiadas na promulgação da Constituição de 1988 e na democratização do Estado. O reordenamento das políticas sociais, no plano institucional amparou-se nas “proposições de descentralização, maior transparência e *accountability* dos processos decisórios, acompanhados do reforço da participação social” (DRAIBE, 2003, p.69). A Constituição de 1988 estabeleceu novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais:

[...] o *direito social* como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da *seguridade social* (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a *descentralização* e a *participação social* como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (DRAIBE, 2003, p. 69).

O ciclo de reformas do sistema brasileiro de proteção social nos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), constitui-se nos seguintes eixos: os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza. No primeiro eixo, os serviços sociais básicos abarcavam as políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social. Os programas básicos, aos quais, segundo o governo, seriam conferidos “prioridade no financiamento”, se firmaram em programas prioritários de combate a pobreza e a desigualdade social. No terceiro eixo, de combate à pobreza, os programas tinham como prioridades: reduzir a mortalidade infantil, promover o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, gerar trabalho e renda, melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres, melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar (DRAIBE, 2003).

O ciclo de reformas previsto no governo FHC pouco se efetivou. Ocorreram estritamente “reformas parciais na área educacional -, no ensino fundamental, na previdência social e na saúde, e foram iniciadas reformas na educação infantil, no ensino médio, nos programas de inserção produtiva (microcrédito) e nos programas de combate à pobreza” (DRAIBE, 2003, p. 75). Na área social propriamente dita, não incidiram mudanças que configurassem grandes reformas.

A partir dos anos 2000, durante o governo Lula, a estratégia da proteção social brasileira fora inicialmente (2003-2005) indefinida, marcada pela presença de atores do governo que defendiam um Estado Mínimo - sobretudo, na área econômica - e setores que defendiam os direitos universais. A previdência social e os programas de assistência social foram às áreas mais afetadas com a indefinição da estratégia governamental. Em meio à indefinição, que perpassava sobre a disputa entre focalização *versus* universalização, em 2003 um movimento de democratização e controle social fora impulsionado por ministérios setoriais que se opunham às orientações da cúpula do governo que defendiam um Estado Mínimo. Amparado na abertura de espaços democráticos de pressão e controle social, estabelecidos pela Constituição de 1988, como os conselhos gestores de políticas públicas, conferências de políticas públicas, audiências públicas, entre outros mecanismos, foram implantados inicialmente nas áreas da saúde, assistência social e educação, e difundidos para outros setores. “Esses mecanismos influenciaram a reorientação da ação do governo nas áreas que compõem a seguridade social” (FAGNANI, 2011, p.12).

A segunda fase do governo Lula (2006-2010), fora marcada pela articulação entre as políticas econômicas e sociais, dado a melhoria das contas públicas, na qual abriu espaço para a ampliação dos gastos sociais. A mobilização social que se opunha às orientações de um Estado Mínimo, “representou uma frente de defesa, e gradativamente contribuiu para a gestação de uma nova estratégia social marcada pela convergência entre focalização e universalização” (FAGNANI, 2011, p.17). Nesse período deu-se a consolidação de programas sociais e ações focalizadas, bem como, à continuidade de consolidação das políticas universais, em trânsito desde 1988.

Os mecanismos de controle social difundidos em vários setores das políticas sociais contribuíram para o avanço da construção institucional de diversas políticas coordenadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos – direitos dos idosos, promoção da igualdade racial e de gênero e combate ao preconceito sexual, direitos da pessoa portadora de deficiência, políticas essas, nunca abarcadas estritamente por medidas institucionais. Os mecanismos influenciaram, portanto, a reorientação da estratégia social do governo (FAGNANI, 2011).

Na seguridade social, em especial na assistência social e na segurança alimentar ocorreram importantes modificações institucionais, como a reordenamento do Ministério da Assistência, que passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, que articulou as ações nos campos da Assistência Social, Segurança Alimentar e de Transferência de Renda. Nesta mesma direção, no processo de construção da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), fora aprovado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e instituído o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Os programas de transferência de renda criados no governo FHC foram se consolidando em um único programa, o Bolsa Família. Na política de saúde, “as indefinições da estratégia do governo eram relativamente menores” (FAGNANI, 2011, p.12), pois o Sistema Único de Saúde (SUS) dispõe de mecanismos institucionais que foram construídos progressivamente desde meados dos anos 1970, e consagrados na Constituição de 1988. Nos quais a estabeleceram como uma política de Estado, e a tornou menos maleável às mudanças de orientação dos governos. A previdência social permaneceu com limites de financiamento. Uma medida positiva fora a aprovação do Estatuto do Idoso, em 2003, que naquele período reduziu a idade mínima de 67 para 65 anos para querer o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A política educacional, também fora proveniente de um longo processo de construção coletiva, amparada por instrumentos institucionais nos quais asseguram sua continuidade, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e o Plano Nacional da Educação. Durante o governo Lula avanços institucionais sobre essa política prosseguiram, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a reforma da educação superior. A criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), fora outro avanço sobre a política educacional, pois, estabeleceu a oferta de bolsas de estudos em instituições privadas a estudantes de baixa renda e instituiu uma política afirmativa aos negros e indígenas.

Sobre o plano da política urbana, desde o final dos anos 1980 as políticas nacionais de habitação, saneamento e transporte público foram desconsideradas por medidas institucionais. “Desde então, o Brasil não contou com efetivas políticas nacionais de habitação popular, saneamento ambiental e transporte público” (FAGNANI, 2011, p.13). Amparado no fortalecimento do movimento social em torno da reforma urbana, a política urbana avançou em várias medidas, por intermédios de ações institucionais do Ministério das Cidades, como a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Mobilidade e Transporte

Urbano, entre outras propostas, aprovadas pelo Conselho das Cidades, eleito na primeira Conferência Nacional de Política Urbana.

Na política habitacional, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, dividido em subsistemas voltados para o mercado e para habitação popular. Foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), formado por recursos fiscais do Orçamento Geral da União, para subsidiar ações para famílias com renda mensal até três salários mínimos. Para famílias com renda inferior a cinco salários mínimos seriam utilizados recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Apesar de todo esforço, a política da habitação popular continuou a ter alcance reduzido, dados os limitados recursos repassados ao FNHIS e os recursos subsidiados pelo FGTS.

Na política de saneamento ambiental foi aprovada a Nova Política Nacional e instituído o Sistema Nacional de Saneamento. Contudo, os investimentos no setor ainda eram limitados. Mesmo diante da aprovação do marco regulatório, o mesmo definiu apenas regras de participação para o setor privado, ocasionando em poucas medidas efetivas para enfrentar as dificuldades nesta esfera. No caso do transporte público, foi criada a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, que tinha como objetivo formular e implantar a política para o setor. No entanto, os recursos do Ministério das Cidades não eram compatíveis com a necessidade do setor. Algumas necessidades eram supridas por meio de concessão de empréstimos e financiamentos aos governos estaduais e ao setor privado, realizados pelo Banco Nacional (BNDES).

Longo é o caminho para a consolidação concreta das políticas sociais, que desde então, estão “baseadas no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição da renda e convergência entre as ações universais e focalizadas” (FAGNANI, 2011, p.26) e tenderam a descentralização após a Constituição de 1988. As políticas sociais clássicas – saúde, educação, previdência, assistência e seguro-desemprego, tem como desafio a construção de mecanismos de controle e regulação do setor privado na gestão das políticas sociais, assim como, o reestabelecimento das bases de financiamento outorgados pela Constituição de 1988; por meio da aplicação integral dos recursos do Orçamento da Seguridade Social na Seguridade Social, pela garantia do financiamento do SUS e ampliação dos gastos com educação.

A política de infraestrutura urbana tem muitos desafios a enfrentar. Pois, nos últimos 20 anos políticas nacionais de habitação popular, saneamento e transporte público não foram estabelecidas. Os recentes avanços da habitação popular não chegam a 80% das famílias com

rendimento mensal *per capita* inferior a três salários mínimos (FAGNANI, 2011). Boa parte dos domicílios urbanos no Brasil não está ligada à rede de esgoto, e apenas 20% dos municípios brasileiro tratam o esgoto coletado. No transporte coletivo, o Brasil segue um caminho inverso se comparado à experiência internacional, que se baseia num sistema preponderante do transporte coletivo sobre o individual. Para o autor, é equívoco fazer da transferência monetária aos mais pobres a estratégia governamental em si, ela dever ser um dos eixos da estratégia.

Longo foi o desenvolvimento da cidadania no Brasil, da conquista dos direitos sociais e o acesso às políticas públicas. A constituição do Sistema de Proteção Social brasileiro se manifestou estritamente no período do regime militar (1964-1984), no entanto, de forma bem limitada. As transformações nas políticas sociais ao longo do século XX foram marcadas por grandes avanços, desafios e retrocessos, nos quais ainda hoje, necessitam de condições institucionais, como a descentralização da gestão, intersectorialidade e coordenação das mesmas.

## **2.2 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 a 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. 1). 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 1990<sup>3</sup>. 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 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 sociais<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Quadro síntese do enfoque da literatura ao longo dos anos encontra-se na seção anexos.

<sup>4</sup> 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).

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 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 E 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 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, 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.

### **2.3 Carências urbanas e a busca pelo reconhecimento dos direitos**

Vimos que 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, foi 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. 6). 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).

#### **2.4 Associativismo local em novos formatos? Os movimentos sociais**

Os atores coletivos que se organizavam em comunidades associativas, passaram a se organizar setorialmente. A literatura sobre movimentos sociais evidencia duas perspectivas de análise dos mesmos em sua relação com o Estado na busca de demandas sociais (DURHAM, 1984). De um lado há a heterogeneidade da população inserida nos movimentos, e de outro, a constituição dos movimentos como forma de mobilização que ocorrem fora dos partidos políticos e dos sindicatos. No qual, busca estabelecer uma relação dos movimentos com o Estado, partindo de uma análise, onde se estabelece um olhar “para fora”. E diferentemente busca-se o significado para atores que compõem os movimentos, ou seja, uma interpretação a partir “de dentro” (DURHAM, 1984). Contudo, ambas as análises são insuficientes para um diagnóstico apropriado dos movimentos sociais. Pois, os movimentos sociais não são ações coletivas, formas inferiores, que devam necessariamente evoluir para formas satisfatórias de ação política, como os partidos ou sindicatos (DURHAM, 1984). “Os movimentos sociais constituem uma forma específica de mobilização popular com espaço próprio, diverso daquele ocupado por partidos e sindicatos” (DURHAM, 1984, p. 25).

Os movimentos sociais, por sua vez, dão início a suas ações quando avaliam negativamente a atuação do Estado na prestação dos serviços públicos. “Não é, portanto, necessariamente, a miséria crescente que contribui para a mobilização popular, mas a consciência da pobreza que estimula a organização popular” (DURHAM, 1984, p. 25). Portanto, os movimentos sociais devem ser vistos não como movimentos de defesa contra o empobrecimento crescente, o que também pode ser, mas como exigência de atendimento de necessidades sociais. Deste modo, a constituição dos movimentos sociais, se dá pela articulação de diferentes atores em níveis e amplitudes diversas, em torno de reivindicações e carências comuns (DURHAM, 1984).

Ainda de acordo com Durham (1984), a literatura dos movimentos sociais, afirma haver duas formas de organização dos movimentos. De um lado, a organização formal, constituída por lideranças e representantes dos movimentos, e estabelecida por uma diretoria

executiva que promove e encaminha as reivindicações ao poder estatal. Do outro lado, há a organização de forma comunitária, que dispensa a institucionalização do movimento, exigindo a participação de todos, tanto nos processos de tomada de decisão, como na execução. Apesar de distintos, esses dois modelos básicos de organização às vezes se excluem, se alternam ou até mesmo se sobrepõem.

Durham (1984) contribui ainda, com a compreensão da igualdade que se forma no centro dos movimentos sociais, construída pelas carências coletiva de diversos atores. Assim, a partir do momento em que diferentes sujeitos sofrem a mesma carência, todos se tornam iguais, face às demandas requeridas. Agindo em conjunto, esses iguais vivem a experiência de comunidade, constituindo então, a comunidade por meio desta igualdade. Os movimentos são de fato sociais, não somente pelas suas características internas, mas, inclusive por estarem voltados “para fora”, isto é, por visarem o estabelecimento comunicativo entre os indivíduos inseridos nos mesmos, com a sociedade e com o Estado (DURHAM, 1984).

Outra contribuição relevante para esta literatura é o debate trazido por Nunes (1989), que enfatizou a gênese dos movimentos sociais, explicando-a como uma forma de reação de ação popular ao surgimento de novas carências. O conceito de carência utilizado pelo autor faz referência ao indivíduo, que mediante escolhas de carências diversas, determinam suas carências principais. Há também um conjunto de carências sociais, que são sancionadas como legítimas e ao Estado compete o seu atendimento. De modo geral, é as carências sociais, o alvo dos movimentos reivindicativos. Essas carências se modificam constantemente em função da capacidade de persuasão dos atores envolvidos na disputa, e em grande parte, através das instituições políticas (NUNES, 1989).

Ainda de acordo com Nunes (1989), a literatura sobre movimentos sociais ao analisar as reivindicações e protesto na América Latina, limitou-se a considerar apenas os mecanismos de reivindicações de carências, e não analisou os diálogos que os movimentos sociais estabeleciam com as instâncias estatais. Estudos realizados do Brasil revelaram que a participação social está relacionada à questão urbana, derivada do desenvolvimento do capitalismo. O modo de acumulação de base pobre aqui estabelecida implicou em um padrão de exploração da força do trabalho e uma minimização da participação do Estado sobre a prestação de serviços coletivos (NUNES, 1989).

Para Nunes (1989), o aprofundamento da divisão de trabalho, a partir dos anos 1950, provocou necessidades sociais e urbanas para a sobrevivência da população. Aumentou-se a demanda por serviços de infraestrutura (água tratada, esgoto, energia elétrica, asfaltamentos de ruas) e de transportes coletivos mais rápidos, visto a distância entre o local de trabalho e o

local de moradia. Todos os demais serviços, como educação e saúde decorreram do novo ritmo de vida urbana. A questão educacional, naquele período voltou-se para a qualificação e especialização de mão de obra; e com a inserção da mulher no mercado de trabalho, houve a necessidade de criação de creches e parques infantis. Na saúde, as necessidades perpassavam sobre o atendimento médico, em decorrência de doenças resultantes de grandes jornadas do trabalho (NUNES, 1989).

## 2.5 A ação coletiva no microterritório

Sobre o aspecto microterritorial<sup>5</sup>, 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 e DOWBOR, 2011, p. 309 e 310).

---

<sup>5</sup> 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).

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 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 e 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 coletivo<sup>6</sup> 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).

---

<sup>6</sup> Ator coletivo diz respeito ao (s) sujeito (s) que mais se relaciona com o Estado para buscar melhorias na qualidade dos serviços públicos.

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 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 microterritoriais 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 coletiva<sup>7</sup> 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 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.

### **3. METODOLOGIA**

---

<sup>7</sup> São instrumentos, meios, caminhos e formas de permeabilidade no Estado, utilizados pelos atores coletivos microterritoriais para encaminhar demandas sociais.

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”, 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. Na seção Resultados e discussão, alguns trechos das entrevistas serão evidenciados sem a menção dos nomes dos entrevistados, visando à preservação de suas identidades. Portanto, serão numerados de acordo com cada entrevista, ressalta-se que no bairro Fonte Verde fora entrevistado apenas um ator coletivo e no Novo Horizonte dois atores coletivos.

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. 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 periférica<sup>8</sup> 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;

---

<sup>8</sup> A localização periférica dos bairros Fonte Verde e Novo Horizonte encontram-se representada nos anexos.

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.

#### **4. 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 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 município<sup>9</sup> utilizam diversos repertórios de ação coletiva. Na zona norte, não fora

---

<sup>9</sup> A localização das regiões encontra-se representada nos anexos.

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, entregues nas secretarias municipais, concernente 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 265<sup>10</sup>. 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, teve durante a sua constituição as moradias construídas por programas habitacionais, residem cerca de 600 famílias. Ele conta

---

<sup>10</sup> Vide localização dos bairros, representada nos anexos.

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, cada qual em sua seção, 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 entrevistas<sup>11</sup> gravadas, transcritas e analisadas, conversas e relatos dos moradores, quando questionados sobre a provisão de serviços públicos na localidade.

#### **4.1 Bairro Fonte Verde**

---

<sup>11</sup> O roteiro do questionário aplicado encontra-se em anexo. O mesmo fora utilizado pelo projeto de iniciação científica, se valendo, portanto, este estudo, das categorias que se articulavam com as tipologias de ação coletiva encontradas no microterritório.

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 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 dos equipamentos públicos. 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. O ator coletivo quando entrevistado relatou<sup>12</sup>:

Olha o bairro surgiu num tempinho aí, uns dois anos atrás, nessas brigas de governo aí, e fizeram primeiro aí o bairro Judith Cândido, aí onde muitas famílias ficaram desamparadas, foi aí onde o prefeito conseguiu entre acordos com os fazendeiros comprar esse loteamento aqui. Junto isso o governo nosso e a presidente Dilma conseguiram fazer essas casinhas aqui, são 495 casinhas, é onde graças a Deus nós fomos sorteados pra vim pra cá. Fomos sorteados, tem seis meses que a gente tá aqui, um bairro muito bom como você pode ver, algumas coisas que falta, mas, isso com o tempo a gente vai conseguindo né!? Ônibus é um pouco precário devido ao retorno, mas já começou a dar o andamento da rodovia, na pista que liga Fonte Verde e Água Limpa já começou (Ator coletivo identificado, 2015).

Olha os problemas do bairro mesmo, são coisas que aos poucos a gente vai resolver, mas, a maioria desse mesmo seria a creche, porque tem muita criança aqui dentro, mas, isso já tá andando, caminhando já e o transporte público, que agora também, já tá caminhando com a nova abertura entre Água Limpa e Fonte Verde. São as únicas duas difíceis que tinha, o resto a gente corre atrás (Ator coletivo identificado, 2015).

Pelos relatos é possível analisar, a precariedade de acesso às políticas públicas, que não são prestadas de forma intersetorial, pois, o acesso à saúde e a educação acaba por ser limitado ao uso do transporte coletivo. E conseqüentemente, a política de trabalho e renda,

---

<sup>12</sup> 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.

pois, as famílias acabam por precisar arcar com despesas de transporte para o deslocamento de crianças e jovens para a escola, uma vez, que são distantes, e quando são atendidas pelas escolas do em torno, o seu acesso é margeado pela BR 265, sem a presença de nenhuma segurança durante o percurso. Há também, todo um agravamento no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho, que são em outras regiões do município, portanto, distantes, precisando assim os seus moradores utilizarem a única linha de transporte público que faz atendimento no bairro em média de 80 à 80 minutos. É válido ressaltar que, a prestação do transporte coletivo, prestada sob a forma de contratação, tem implicações sobre a busca pela melhoria na qualidade do serviço prestado, pois, não há mecanismos de controle definidos que balizem a relação entre usuários e prestadora do serviço.

Os repertórios de ação coletiva utilizados pela comunidade, para encaminhar suas demandas e reivindicarem melhorias na qualidade dos serviços públicos, utilizados especificadamente pelo ator coletivo identificado, são reuniões periódicas com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e ofícios protocolados nas respectivas secretarias responsáveis pelas demandas requeridas. Quando entrevistado, o ator coletivo revelou que uma associação de moradores estava sendo constituída para que os moradores pudessem discutir os problemas sociais do bairro.

[...] por enquanto, eu não tive como correr atrás, porque não tinha como fazer ata, fazer documentação correta pra tá enviando pros órgãos específicos. Agora, junto com o pessoal do Desenvolvimento Social, a gente começou a dar andamento, através de ofícios, através de reunião, discutir o que é certo, o que é errado. Então, agora a gente tá começando a caminhar corretamente (Ator coletivo identificado, 2015).

As interações entre a liderança comunitária e as lideranças políticas são pouco evidenciadas. A interação com a burocracia de nível de rua, por sua vez, é claramente descrita no encaminhamento de demandas e cobranças de melhorias dos serviços públicos.

[...] no momento a gente abriu mão de vereadores. Porque os vereadores no momento eles vão visar só votação, então, a prefeitura, não demonstrou assim, interesse político, pra nós aqui. Então, a gente quer caminhar juntamente com o pessoal da prefeitura, você entendeu!? Vereador só promete, promete e nada. Então, associação e prefeitura fica mais fácil pra gente brigar e a gente se vê bem mais que o vereador (Ator coletivo identificado, 2015).

A falta de estrutura do bairro mobilizou alguns moradores a participarem de uma sessão da câmara municipal de vereadores do município para reivindicarem melhores

condições de acesso às políticas públicas, em particular, sobre a política de mobilidade urbana. Os moradores demandaram outros caminhos de deslocamento do bairro, feito unicamente pela BR. A ligação do bairro Fonte Verde ao bairro Água Limpa, bairro circunvizinho, viabilizaria mais uma linha de atendimento do transporte público.

Apesar de ser recente a ocupação do bairro, cerca de três anos, fora possível identificar diversos repertórios de ação coletiva. Os moradores relataram ainda que, caso as demandas requeridas junto ao poder legislativo não fossem atendidas, uma mobilização com o fechamento da BR 265 aconteceria, visando retratar em mídias locais e regionais, a marginalização que os moradores estão submetidos em relação ao acesso a seus direitos sociais.

#### **4.2 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.

A coleta de dados identificou uma associação de moradores um tanto desordenada, pois, seus representantes não foram encontrados. O que não quer dizer que atores coletivos que desempenhassem ações de controle social e atuassem na busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos, não existissem. O ator coletivo identificado, além de ser uma liderança política do bairro, é também uma burocrata de nível de rua e atuava como representante político no período de levantamento de dados.

Eu trabalho em dois lugares públicos. Na prefeitura eu trabalho como auxiliar de enfermagem na Vila Vicentino, 28 anos de prefeitura, e há seis meses como vereadora (Ator coletivo identificado<sup>1</sup>, 2015).

Ao ser questionado, sobre a associação de moradores, o ator coletivo identificado, relatou que apesar de não atuar diretamente na associação, tem intermediado a busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos junto ao poder público local.

Hoje eu fico meio paralela, sou uma espécie de relações públicas, porque eu não tenho muito tempo de atuar lá. Já fui presidente por vários anos e hoje eu não exerço esse cargo (Ator coletivo identificado<sup>1</sup>, 2015).

Mesmo com uma dinâmica de certa forma inativa, a experiência de mobilização instituída pela associação de moradores na busca de melhorias na qualidade dos serviços públicos constituiu melhorias significativas no bairro.

A associação foi trabalhando, conseguindo as melhorias, não tinha iluminação pública, nós fomos lutando e conseguimos a iluminação pública ate na metade do bairro. Depois lutamos pela outra metade do outro e conseguimos. Saneamento básico da mesma forma, porque naquela época era uma carência muito grande e o bairro era horrível, feio e nós não tínhamos asfalto então quando chovia era muito barro e quando era sol tinham muita poeira. As crianças tinham muita crise de bronquite e crise respiratória devido a esses problemas (Ator coletivo identificado<sup>1</sup>, 2015).

[...] não tinha saneamento básico, era uma necessidade mesmo, tinha que ter. Tivemos que nós rebelar, e a única maneira de rebelar contra o poder público eram tendo uma associação (Ator coletivo identificado<sup>1</sup>, 2015).

Na medida em que as demandas sociais eram atendidas, novas foram surgindo e as buscas foram acontecendo.

[...] começamos a lutar, começamos a correr atrás pra gente conseguir o asfalto, primeiro nós conseguimos uma pequena unidade básica de saúde e a creche. Por que de manhã as mães tinham que sair com as crianças no braço pra levar elas em outros lugares que era no centro espírita e aqui no asilo. Foi assim que surgiu a creche e um pequeno ambulatório, onde hoje é a creche atualmente, nós fizemos um galpão e dividimos um pedaço pra creche e um pedaço pro ambulatório. Atendíamos mais ou menos na época umas trinta crianças hoje são cento e vinte e estamos lutando para fazer uma creche nova que de para colocar duzentas crianças (Ator coletivo identificado<sup>1</sup>, 2015).

No momento, durante a coleta de dados, a principal demanda do bairro perpassa sobre a política de mobilidade urbana, em específico, sobre a ponte de entrada e saída do bairro. No entanto, a conjuntura política do município, onde a gestão executiva 2012-2016 tivera o mandato interrompido em 2014, dando posse ao segundo colocado na eleição, impactou em grande medida sobre as relações sociopolíticas já estabelecidas no local. Tal conjuntura trouxe mudanças em boa parte da burocracia municipal, principalmente nas secretarias municipais. O

ator coletivo identificado, também, uma liderança política, só assumiu uma cadeira na câmara de vereadores, pois, um vereador passou a ser secretário de saúde na nova gestão, no entanto, por um breve período.

Mas, nesse mandato um prefeito entrou e ficou dois anos e agora o outro mais dois anos, não teve tempo de fazer nada. Por isso que eu estou correndo atrás da ponte, pelo menos eu tentei nesse pouco tempo que eu tenho lá fazer alguma coisa pro bairro. Houve uma quebra com isso, a cidade ficou prejudicada (Ator coletivo identificado<sup>1</sup>, 2015).

Em sua atuação política no município, o ator coletivo buscava,

[...] eu vou tentar colocar no orçamento da prefeitura no final de 2015, começo de 2016 [...] Eu estou lutando por isso porque eu acho nesse momento a prioridade é a ponte (Ator coletivo identificado<sup>1</sup>, 2015).

Os principais repertórios de ação coletiva identificados foram reuniões com lideranças políticas e secretarias municipais relacionadas com os serviços públicos que se deseja interferir no bairro. Durante a coleta de dados fora identificado outro repertório de ação coletiva, uma manifestação pública, que objetivava dar visibilidade nas mídias locais e regionais, a demanda já havia sido encaminhada ao poder público local, a duplicação da ponte que interliga o bairro a todo município e a viabilização de uma passarela entre eles, dada a margeação da BR 265. Em entrevista com um morador participante da manifestação, que se deu com o fechamento da ponte, constatou-se o seu propósito.

Aí nós só fechou a ponte. O propósito era estar implementando a duplicação e como eles tinha falado, quando o Silas ou a Jussara foi prefeita de Lavras ele falou que ia fazer uma passarela entre Água Limpa, Novo Horizonte e os outros bairros para lá, aí deixou de lado, eu não fiquei sabendo de mais nada. Foi por isso que nós fechou a ponte. Falei “então vamos chamar o Cicareli”, os policial chamou o Cicareli, nós conversou com os policial, tudo resolvido. Aí eu estava escutando noticiário na Rádio, eles falou que ia, acho que no começo do ano que vem, ia começar as obras, aí eu falei “não! Se não começar as obras, nós.. eu vou fazer de novo. Mas agora nós não vai fechar a ponte, nós vai fechar a rodovia, fechar mesmo, para não deixar ninguém passar mesmo, ir e voltar”. Foi por isso (Ator coletivo identificado<sup>2</sup>, 2015).

Porque ali na ponte não dá pra passar dois carros, se a moto for passar ela tem que subir quase no acostamento da ponte, tem uns ferro que os vândalos, vândalo mesmo, que não respeita a comunidade, arrancou os ferro dali, e aí de tanto a chuva passar, ali já deu enchente, as mureta já está corroendo, detonada. Um motoqueiro foi passar, agarrou num buraco ali, ele caiu ali para baixo da ponte. Por isso, que eles começaram fazer essa manifestação. Mas, nós já tínhamos pedido há muito tempo, já tinha acontecido acidente ali há muito tempo, já aconteceu muita coisa ali já, não é de hoje que nós pedimos para arrumar ali não (Ator coletivo identificado<sup>2</sup>, 2015).

Com a entrada/saída fechada e pneus queimados em manifestação, a polícia militar fora acionada por uma moradora, que temia que a manifestação tomasse outros rumos que implicassem na segurança dos moradores. Com a presença dos militares e da mídia local, os manifestantes deixaram claro, que dariam três meses para o poder executivo se posicionar a respeito. Caso contrário, disseram que outras ações como essa aconteceriam, mas agora com o fechamento de parte da BR 265, que interliga o bairro as demais regiões do município.

[...] aí eu conversei com os policiais, tinha uns molequinho que queria embaçar com a polícia, falei “não! Relaxa aí, que a conversa é nós aqui”, aí eles maneirou, a polícia conversou com nós, disse que quando nós formos fazer isso de novo, é para chamar eles, por questão de segurança, chamar o Cicareli, Jornal de Lavras. Eu dei uma espera para eles de três meses, se a resposta não vir em três meses, eu estarei fazendo isso de novo, aí não vai ser a ponte que vai ser fechada não, vai ser a parte de cima que vai ser fechada (Ator coletivo identificado<sup>2</sup>, 2015).

Ainda em campo, identificaram-se outras demandas coletivas, tais como: a viabilização da educação de nível médio no bairro ou a ampliação do número de vagas nas escolas próximas do mesmo. Esta demanda se justifica, de acordo com os entrevistados, pelo fato de jovens e adultos moradores do bairro desejarem concluir o ensino médio e necessitarem que o mesmo seja viabilizado no período noturno, pois, durante o dia desempenham atividades profissionais. O acesso à educação que está sendo viabilizado na área central do município, na Escola Estadual Firmino Costa, por sua vez, é distante do bairro, cerca de 5 km<sup>13</sup>. Outros fatores que afetam o acesso ao ensino noturno pelos moradores do bairro são: iluminação pública e asfaltamento da entrada do bairro,

Já era propósito da prefeitura há muito tempo, colocar iluminação ali na rua, e como às vezes, eu volto sozinho da escola e a minha aula acaba dez horas (noite), até eu chegar aqui, eu chego quase onze horas em casa. Porque eu tenho que esperar minha prima e a aula dela acaba onze horas, aí eu chego em casa meia-noite, tem que passar ali na ponte, as vezes a luz apaga. E tem um trilho, você viu que tem ali um trilho de terra. Nós já pedimos para procurar o morador dali, para perguntar se podia passar asfalto ali, implantar a luz ali, para ficar mais segurança para nós. Sempre quando a gente vai passar ali tem alguém no mato, a gente tem que subir correndo ou tem que dar a volta, por causa de chuva ou por causa de segurança (Ator coletivo identificado<sup>2</sup>, 2015).

A viabilização da educação de nível médio no período noturno no bairro, por intermédio do Ensino de Jovens e Adultos (EJA), é uma demanda recorrente no bairro, pois, como já evidenciado, muitos jovens e adultos desejam concluir o ensino médio. Outro fator

<sup>13</sup>A localização encontra-se representada nos anexos.

que interfere no acesso efetivo a este direito é a distância entre o bairro e a escola aonde a educação vem sendo ofertada, cuja consequência é a dependência e precariedade de acesso a outro serviço público, o transporte coletivo.

Aqui do bairro tem mais senhor que voltou a estudar. Eu já até perguntei para o responsável da escola, se tem um ônibus da prefeitura se passa aqui pela roça para levar nós lá, se eles nos levassem pelo menos estava ótimo e trazer. Eles falaram que não tem nenhum ônibus, nenhum ônibus liberado. Mas à noite não tem nenhum ônibus usando, por que não pode liberar um ônibus para nós? Não sou só eu que estudo lá à noite não, tem senhores que estuda no Azarias ou no Estadual<sup>14</sup>, estuda lá à noite. Assim, eu fico sistemático (cismado) porque como minha aula acaba tarde, pode não acontecer hoje, mas pode vir um cara “doidão de crack” pegar eu e me bater na rua sem nenhuma proteção e nada, aí eu falei “então vou fazer isso para acabar de uma vez isso”, aí nós planejou fazer esse negócio [manifestação] (Ator coletivo identificado<sup>2</sup>, 2015).

A apresentação dessa demanda junto a Secretaria da Educação já havia sido feita em outros momentos

Eles vieram aqui na minha escola [Secretaria da Educação], falou que ia fazer, mas não... Foi ano passado, eles falaram que ia fazer, mas até hoje não fez, quando o Cherem estava aqui. O Cherem já estava com o plano na mão que ele ia colocar a escola à noite aqui, aí como o partido do Silas entrou aí acabou. Não tem mais escola à noite (Ator coletivo identificado<sup>2</sup>, 2015).<sup>15</sup>

Em análises posteriores no bairro, feitas no ano de 2016, para verificar se alguma demanda fora atendida e analisar se outras mobilizações ocorreram nada em específico fora encontrado. O que não significa uma desmobilização das relações associativas e representativas do bairro, mas pode evidenciar um estado de latência, onde os atores comunitários se tornaram menos evidentes nos espaços de lutas das carências em nível local, dada toda conjuntura política municipal.

#### **4.3 Dinâmicas políticas no microterritório - comparações objetivas entre os bairros**

---

<sup>14</sup> Cerca de 4 km de distância entre o bairro e a escola. A localização encontra-se representada nos anexos.

<sup>15</sup> O contexto político ali mencionado e evidenciado durante a coleta de dados foi de mandatos do poder executivo interrompido. Pois, o prefeito eleito nas eleições de 2012, Marcos Cherem (PSD) tivera seu mandato cassado, governando, portanto, entre 2012 - 2014. Consequentemente, o segundo colocado nas eleições, Silas Costa Pereira (PSDB), fora empossado, administrando no período de 2014 - 2016.

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 coletivo,

[...] no momento a gente abriu mão de vereadores. Porque os vereadores no momento eles vão visar só votação (Ator coletivo identificado, 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 identificado<sup>1</sup>, 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: 18 a 50 anos. Quanto à formação dos entrevistados, todos concluíram o ensino médio, com exceção ao jovem, 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, 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. Se faz 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 nas determinadas áreas das 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 nos bairros revelaram que ambos os bairros tiveram padrões diferentes 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 pautou-se 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 identificado<sup>1</sup> 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 identificado<sup>1</sup> Novo Horizonte, 2015).

As análises da literatura nos anos 1990, sobre os espaços institucionais de participação, 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 Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Direitos da Criança e do Adolescente. Mesmo diante da institucionalidade dos mesmos 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 intersetorialidade das políticas de saúde, educação e transporte coletivo. 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. 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 intersetorial, 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.

## **5. 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 saúde, educação e transporte coletivo. 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.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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. e 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’ARAUJO, 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, jul-dez 2008, p. 195-219.
- 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, 2013. 132 p.
- MARSHALL, T. H. Cap. III Cidadania e Classe Social. **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](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.

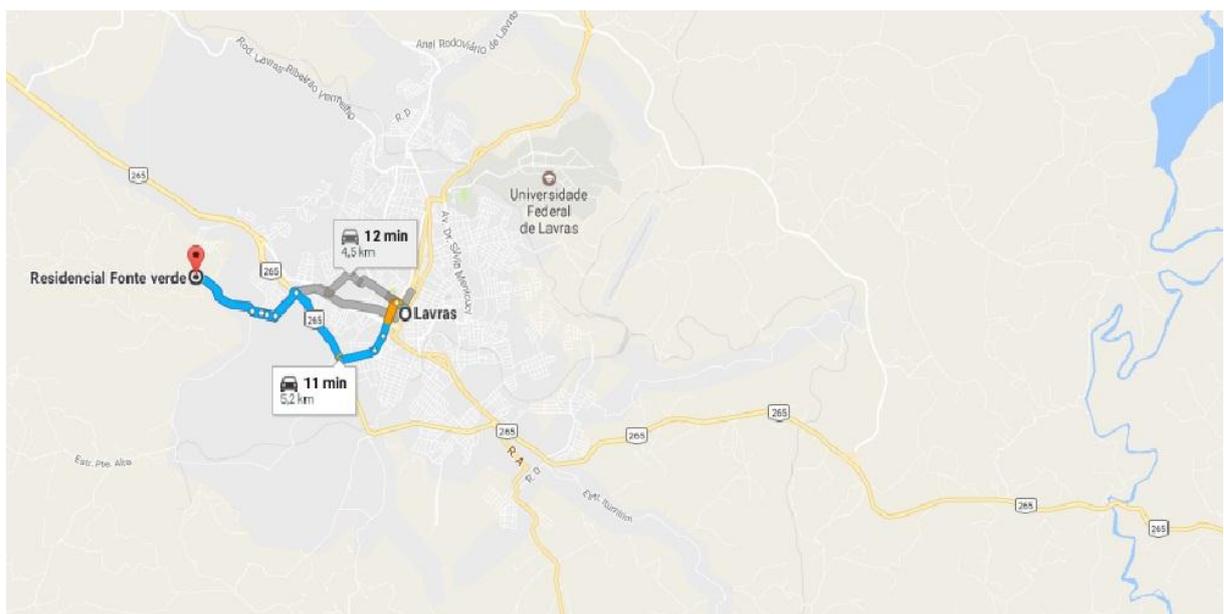
## 7. ANEXOS

Anexo 1: 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 2: Localização periférica do Residencial Fonte Verde.



FONTE: Google Maps (2017).



## Anexo 5: Questionário aplicado aos atores coletivos.

**Universidade Federal de Lavras**  
**Bacharelado em Administração Pública**  
**Dinâmicas políticas microterritoriais**  
**Questionário Lideranças Comunitárias**

**A. DADOS DE CONTROLE**

Número da Entrevista: \_\_\_\_\_ Iniciais do Entrevistador: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2015

Nome do(a) Entrevistado(a): \_\_\_\_\_

Sexo:  1. Feminino  2. Masculino

Nome da Entidade [POR EXTENSO E A SIGLA]: \_\_\_\_\_

Tipo de entidade:  1. Associação de Bairro/Sociedade de Amigos de Bairro 2. Igreja/Pastoral/Organização Religiosa 3. Entidade Social (de Assistência Social) 4. Sindicato/Organização trabalhista 5. Outra → 4a. Qual? \_\_\_\_\_

Local da Entrevista: \_\_\_\_\_

Rua: \_\_\_\_\_ Número: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Bairro: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

**Script** Olá, faremos uma entrevista de 30 minutos sobre sua atuação aqui na região. Trata-se de uma pesquisa que avalia como a comunidade, as organizações, e os movimentos podem contribuir para melhorar os serviços públicos. Somos pesquisadores da UFLA e alunos do curso de Administração Pública. Muito obrigado por ter aceito fazer a entrevista!

**B. DADOS DO ENTREVISTADO & ATOR COLETIVO**

B1. Onde você trabalha atualmente? \_\_\_\_\_ [se não trabalha, ir B1b]

B1a. Qual seu cargo/ função nesse local? \_\_\_\_\_ → Ir B2

B1b. Você está:  1. Aposentado → B1b.a. De onde? \_\_\_\_\_ 2. Licenciado (afastado/ liberado) → B1b.b. De onde? \_\_\_\_\_ 3. Desempregado, ou é estudante, dona de casa (Inativo)

B2. Qual é a sua profissão (por formação)? \_\_\_\_\_

B3. Em que ano você nasceu? \_\_\_\_\_

B4. Qual foi o último ano da escola que você concluiu?

1º Grau					2º Grau			Superior			Pós					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16 +
ENSINO FUNDAMENTAL					ENSINO MÉDIO			UNIVERSITÁRIO								

**C. DADOS DO ATOR COLETIVO**

C1. De que associações, movimentos, conselhos, ou fóruns você participa atualmente? [sigla e nome por extenso]

 89. Não tem 88. Não lembra

C1. Nome	C1a. Há quanto tempo participa?
1.	a1.
2.	a2.
3.	a3.
4.	a4.
5.	a5.

C2. Como foi o surgimento do bairro?

C3. Quando se iniciou a ocupação desta região da cidade?

C4. Como eram as condições de acesso a serviços públicos como escolas, postos de saúde, saneamento básico e transporte aqui? De que forma essas condições foram se alterando?

C5. Comparando no início do bairro e hoje, você acha que o bairro melhorou?

C6. Neste Bairro, qual é o nome completo da entidade da qual você faz parte? (sigla e nome por extenso)

C6a. Qual é o seu cargo ou papel na [nome da entidade/movimento]? \_\_\_\_\_

C6b. Quanto tempo você está na [nome da entidade/movimento]? \_\_\_\_\_

C7. Quando esta entidade/organização/associação surgiu?

C8. Qual foi a motivação inicial para a criação dessa entidade/organização/associação?

C9. Que tipo de apoio de pessoas ou entidades vocês contavam naquele momento inicial? Essas pessoas ou entidades continuam participando e apoiando vocês ainda hoje?

C10. De que forma eram encaminhadas as demandas do bairro antes do surgimento dessa associação?

C11. Quais são os principais problemas que o bairro enfrenta hoje? Cite os três principais.

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

C12. Atualmente, quais são as três principais áreas de trabalho da entidade/organização/associação?

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

C13. Os membros da associação de moradores participam dos conselhos locais dos equipamentos públicos do bairro, por exemplo, da escola, do posto de saúde, do CRAS?

C14. Os membros da associação de moradores participam da associação de pais e mestres da escola? Incentivam a comunidade a participar?

C15. Quais são os bairros em que a associação atua, prioritariamente? Em qual região da cidade se concentra?

C16. A associação tem CNPJ?  1. Sim  2. Não  96. NS/NR

C17. Aproximadamente, qual é o orçamento da entidade/movimento, ou de quanto vocês dispõem para gastar mensalmente?

1. R\$ \_\_\_\_\_ Anual
2. R\$ \_\_\_\_\_ Mensal
96. NS/NR

#### D. CONTROLE SOCIAL

*Script:* Agora vamos fazer algumas perguntas sobre a sua atuação junto ao governo, como representante do/a [nome da entidade/movimento], enfocando os últimos sete anos (desde 2008 – início da gestão municipal anterior à atual).

D1. Nos últimos sete anos a [nome da entidade/movimento] tem reivindicado melhorias nos serviços públicos junto ao governo (desde a UBS até o Presidente da República)?

D2. Quais reivindicações a associação fez neste período?

D3. Como a associação fez essas reivindicações? Quais órgãos, pessoas, conselhos, instituições procurou neste período para encaminhar estas demandas?

D4. Essas demandas tiveram resposta por parte do poder público? Quais?

D5. Quanto tempo demorou para receberem uma resposta desses órgãos para os quais encaminharam as demandas?

	Demanda	Repertório(s)	Resposta(s)	Observações
1				
2				
3				

4				
5				

D6. Nos últimos sete anos a [nome da entidade/movimento], você tem pedido informações sobre a gestão de algum serviço público, por exemplo sobre como foi gasto, o orçamento ou sobre contratações de funcionários? [se não trabalha, ir D10]

D7. Quais informações a associação solicitou neste período?

D8. Como a associação encaminhou esses pedidos de informação? Quais órgãos, pessoas, conselhos, instituições procurou neste período para encaminhar os pedidos?

D9. Esses pedidos de informação tiveram resposta por parte do poder público? Quais?

	Informação	Repertório(s)	Resposta(s)	Observações
1				
2				
3				
4				
5				

D10. Para fazer reivindicações ou pedir informações a quem você tem recorrido? [Ler opções abaixo]

	1. Sim	2. Não
a. Conselhos dos equipamentos locais (Posto de Saúde, Escola, CRAS)		
b. Gestores e funcionários dos equipamentos (Diretor, Agente Comunitário, Enfermeiro, Assistente Social, Professor...)		
c. Conselhos Municipais		
d. Secretarias Municipais		
e. Outros		
→ a. Quais?		

D11. Às vezes é preciso ter a ajuda de alguém que tem acesso ao governo para conseguir marcar reuniões ou audiências com gestores, ganhar acesso a documentos ou relatórios do governo, etc. Nos casos que você já mencionou, contou com a ajuda de algum vereador, religioso ou outra liderança? (nos últimos sete anos)

1. Vereador, outro político, e/ou assessor → Quem? i. \_\_\_\_\_  
ii. \_\_\_\_\_  
iii. \_\_\_\_\_
2. Liderança da região ou do município → Quem? i. \_\_\_\_\_  
ii. \_\_\_\_\_  
iii. \_\_\_\_\_
3. Outra pessoa de influência → Quem? i. \_\_\_\_\_  
[estimular: Padre, médico, asst. social, professor...]  
ii. \_\_\_\_\_
4. Não
96. NS/NR

D13. Nos últimos sete anos, quando houve mudanças de mandato na prefeitura, houve alguma alteração na relação da associação com a prefeitura, secretários e gestores municipais em geral?

D14. O trânsito das demandas e pedidos de informação se tornou mais fácil ou mais difícil ao longo desses anos?

D15. E as respostas dadas pela gestão municipal, foram mais rápidas ou mais demoradas?

D16. Que tipos de mudanças no relacionamento entre a associação e a prefeitura vocês observaram nesse período?

D17. Nos últimos sete anos, você e a sua entidade/movimento tiveram alguma participação em um processo – por exemplo, na Justiça, no Ministério Público, numa Ouvidoria – que visou melhorias num serviço público?

D17. →	Sim	Não	D17a. Para qual área?
1. Justiça			

2. Ministério Público			
3. Ouvidoria			
4. Processo administrativo			

D18. Nos últimos sete anos, a sua entidade/movimento participou de algum evento ou assembleia com a comunidade para discutir (coletivamente) questões ligadas aos serviços públicos locais (escola, posto de saúde, CRAS, creche)?

1. Sim → D18a. Quantas vezes? \_\_\_\_\_  
 2. Não  
 98. NS/NR

D19. O que é discutido nessas assembleias com a comunidade?

D20. Quantas pessoas costumam participar desses eventos?

D21. Nos últimos sete anos, houve alguma manifestação, abaixo-assinado, passeata ou outra forma de manifestação da comunidade para reivindicar melhorias na qualidade do atendimento dos serviços públicos locais (escola, posto de saúde, CRAS, creche)?

D22. Quais tipos de manifestações foram realizados?

D23. Quais foram os objetivos dessas manifestações?

D24. Que tipo de efeito/resposta elas tiveram?

#### E. VINCULOS DA LIDERANÇA

**Script:** Agora temos algumas perguntas sobre as entidades ou lideranças com as quais você/associação mais discute questões ou problemas ligados ao Bairro em geral.

E1. Nos últimos sete anos, com quais entidades ou lideranças, daqui da região mesmo, e de outras regiões da cidade, vocês mais discutiram as questões do Bairro? [Até 7]

89. Ninguém  88. Não lembra de ninguém

E1. Nome da entidade ou liderança	E1a. Região (do bairro, da região, município...)	E1b. Há quanto tempo conhece?
1	a1	b1
2	a2	b2
3	a3	b3
4	a4	b4
5	a5	b5
6	a6	b6
7	a7	b7

E2. Nos últimos sete anos, teve algum vereador, senador ou deputado com quem vocês discutiram questões ligadas ao bairro? [Até 5]

89. Ninguém  88. Não lembra de ninguém

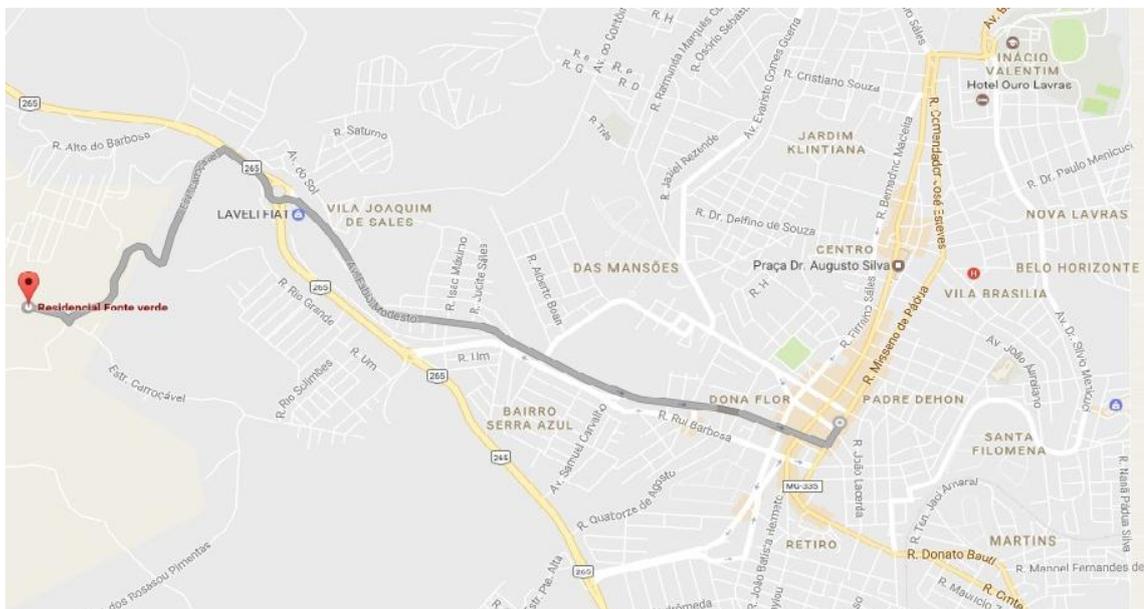
E2. Nome	E2a. Bairro	E2b. Partido
1	a1	b1
2	a2	b2
3	a3	b3
4	a4	b4
5	a5	b5

Anexo 6: Margeação do Conjunto Habitacional João da Cruz Botrel pela BR 265.



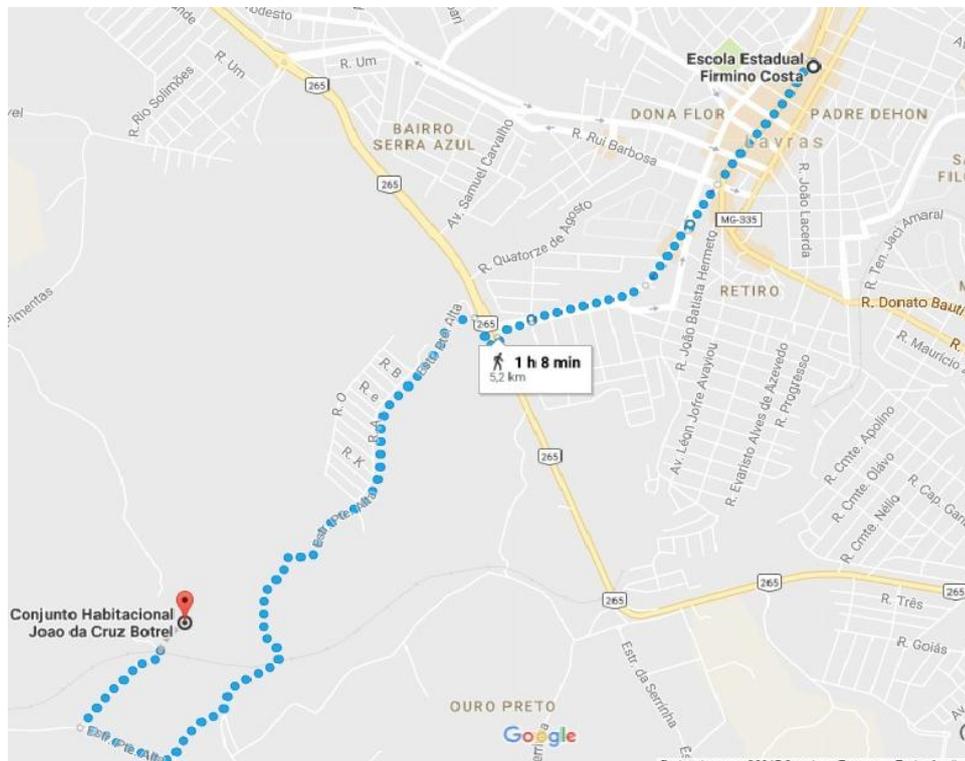
FONTE: Google Maps (2017).

Anexo 7: Margeação do Residencial Fonte Verde pela BR 265.



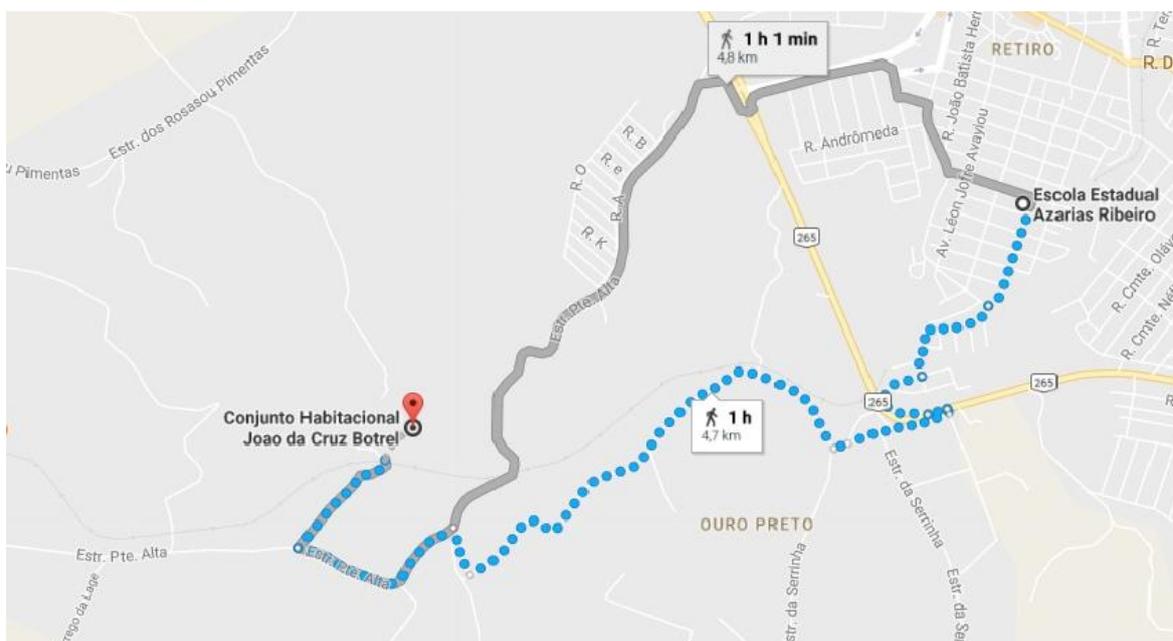
FONTE: Google Maps (2017).

Anexo 8: Distância (Km) do Conjunto Habitacional João da Cruz Botrel a Escola Estadual Firmino Costa.



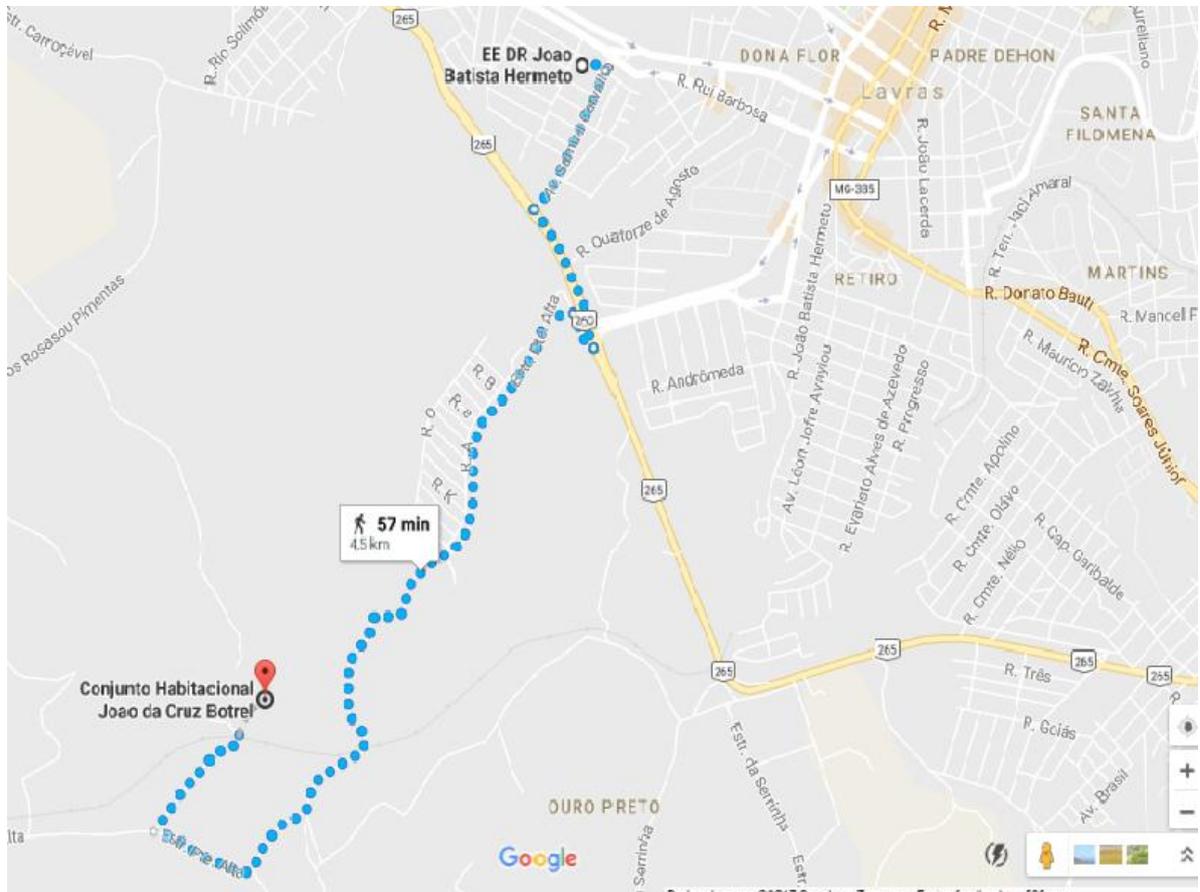
FONTE: Google Maps (2017).

Anexo 9: Distância (Km) do Conjunto Habitacional João da Cruz Botrel a Escola Estadual Azarias Ribeiro.



FONTE: Google Maps (2017).

Anexo 10: Distância (Km) do Conjunto Habitacional João da Cruz Botrel a Escola Estadual Dr. João Batista Hermeto



FONTE: Google Maps (2017).