



KELLEN CRISTINA DE ABREU

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, TERRITÓRIO E
VULNERABILIDADE SOCIAL NA CIDADE DE LAVRAS-
MG**

**LAVRAS-MG
2019**

KELLEN CRISTINA DE ABREU

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, TERRITÓRIO E VULNERABILIDADE SOCIAL
NA CIDADE DE LAVRAS-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Administração Pública, na área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para obtenção do título de mestre.

Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio
Orientadora

Dra. Juliana Anacleto dos Santos
Coorientadora

**LAVRAS-MG
2019**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Abreu, Kellen Cristina de.

Participação social, território e vulnerabilidade social na cidade
de Lavras-MG / Kellen Cristina de Abreu. - 2019.

148 p. : il.

Orientador(a): Júlia Moretto Amâncio.

Coorientador(a): Juliana Anacleto dos Santos.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2019.

Bibliografia.

1. Permeabilidade Socioestatal. 2. Índice de Vulnerabilidade
Social. 3. Território. I. Amâncio, Júlia Moretto. II. Santos, Juliana
Anacleto dos. III. Título.

KELLEN CRISTINA DE ABREU

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, TERRITÓRIO E VULNERABILIDADE SOCIAL
NA CIDADE DE LAVRAS-MG**

**SOCIAL PARTICIPATION, TERRITORY AND SOCIAL VULNERABILITY IN
THE CITY OF LAVRAS-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Administração Pública, na área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para obtenção do título de mestre.

APROVADA em 26 de junho de 2019.

Dra. Nathália de Fátima Joaquim UFLA
Dra. Maira Rodrigues CEBRAP
Dra. Juliana Anacleto dos Santos (coorientadora)

Dra. Júlia Moretto Amâncio
Orientadora

**LAVRAS-MG
2019**

A meu pai, por me esperar na esquina todos os dias depois da aula.

Dedico

RESUMO

A condição econômico-social pode apresentar impedimentos no que tange ao engajamento político e participativo, isso porque a vulnerabilidade social diz respeito a indivíduos e grupos em condição de fragilidade diante de riscos produzidos por esse contexto econômico-social que, por sua vez, pode estar relacionada aos níveis e/ou formas de participação social. A pretensão desse estudo é problematizar os eventos e condições da relação entre vulnerabilidade social e permeabilidade socioestatal, para tanto, buscando compreender se o fenômeno vulnerabilidade social influencia nas formas de atuação dos moradores dos bairros para apresentar suas demandas ao Estado. Este estudo qualitativo e exploratório-descritivo tomou como fenômeno de análise a realidade do município de Lavras, médio porte, sul de Minas Gerais. Uma compreensão mais aprofundada das relações entre as variáveis influenciadoras da participação colabora para o reconhecimento de diferentes estratégias de acesso ao Estado, bem como é propiciadora para alargamento de seus espaços participativos e instâncias de acolhimento e tratamento das demandas sociais. Os resultados apontam uma tendência em que territórios mais vulneráveis apresentam mais dificuldade de efetivar suas demandas e de manter diálogo com o Estado. É possível observar também que quanto mais distante um bairro estiver do Estado, mais formas contestatórias compõem seu repertório de ação coletiva, ao passo que os menos vulneráveis e mais próximos do Estado tendem a atuar por meio de entidades coletivas organizadas.

Palavras-chave: vulnerabilidade social, participação social e território.

ABSTRACT

The social and economic conditions may represent obstacles to the political and participatory engagement, because social vulnerability is about individuals and groups in a condition of fragility in the face of risks produced by the social and economic context, which in turn may be related to levels and ways of social participation. The purpose of this study is to think about the events and conditions of the relations between social vulnerability and social participation, in order to understand if the phenomenon of social vulnerability influences the neighborhood residents' behavior in order to present their demands to the State. This qualitative and exploratory and descriptive study took as study object the reality of the city of Lavras, medium-sized, south of Minas Gerais. A more in depth understanding of the relations between the variables influencing social participation contributes to the recognition of different strategies of access to the State, as well as facilitating the expansion of its participatory spaces and instances of reception and treatment of social demands. The results point to a trend in which more vulnerable territories present more difficulty in effecting their demands and in keeping dialogue with the State. It is also possible to observe that the more distant a neighborhood is from the state, the more contestatory forms make up its ways of collective action, while the less vulnerable and closer to the State tend to act through collective organizations.

Keywords: social vulnerability, social participation and territory.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os Três Fluxos da Teorias de Fluxos Múltiplos	28
Quadro 2 - O acesso dos grupos de baixa renda a serviços públicos.....	38
Quadro 3 - Modelos explicativos sobre os efeitos dos movimentos sociais na política.....	60
Quadro 4 - A influência do conceito de oportunidade política sobre os movimentos sociais	61
Quadro 5 - A influência da abordagem de polis sobre os movimentos sociais.....	62
Quadro 6 - Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III.....	90
Quadro 7 - Bairro Cohab	92
Quadro 8 - Bairros Jardim Eldorado e Bairro Jardim Monte Líbano I e II.....	96
Quadro 9 - Bairros Jardim Vila Rica I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Bairro Nossa Senhora de Lourdes e Bairro Santa Filomena	100
Quadro 10 - Bairro Vista Alegre.....	101
Quadro 11 - Bairro Novo Horizonte	104
Quadro 12 - Bairros Aqueça Sol e Bairro Lavrinhas	107
Quadro 13 - Bairro Cruzeiro do Sul	110
Quadro 14 - Bairro Água Limpa	113
Quadro 15 - Aspectos positivos e negativos das ações dos bairros no acesso ao Estado	114
Quadro 16 - Pontuações das ações movidas pelos bairros para apresentação das demandas ao Estado	116
Quadro 17 - IVS geral de Lavras-MG	125
Quadro 18 - IVS na região norte de Lavras-MG	127
Quadro 19 - IVS na região leste de Lavras-MG	128
Quadro 20 - IVS na região sul de Lavras-MG	129
Quadro 21 - IVS na região oeste de Lavras-MG	131
Quadro 22 - IVS na região central de Lavras-MG	132
Quadro 23 - IVS de todas as regiões de Lavras-MG	133
Quadro 24 - Vulnerabilidade social <i>versus</i> proximidade estatal	140

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Equipamentos públicos por região de Lavras-MG	85
Figura 2 - Diagrama de proximidade estatal.....	117
Figura 3 - Proximidade estatal por setor censitário	119
Figura 4 - Proximidade estatal por setor e equipamentos públicos	120
Figura 5 - Escolaridade da amostra	123
Figura 6 - Dimensões do IVS	124
Figura 7 - Faixa de vulnerabilidade do IVS de Lavras-MG	126
Figura 8 - Faixa de vulnerabilidade do IVS das regiões de Lavras-MG	134
Figura 9 - IVS por regiões de Lavras-MG.....	135
Figura 10 – IVS por regiões e equipamentos públicos de Lavras-MG.....	136
Figura 11 - IVS regiões e proximidade estatal - Lavras-MG	137
Figura 11 - IVS regiões/proximidade estatal/equipamentos públicos - Lavras-MG ..	138

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
1.1	Construindo o problema de pesquisa.....	14
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1	Situando o debate sobre políticas públicas: abordagens, atores e processos	22
2.2	Território urbano: serviços públicos, direitos e desigualdades	34
2.2.1	O acesso dos grupos de baixa renda a políticas públicas.....	35
2.2.2	Pobreza, segregação e vulnerabilidade	40
2.2.3	O espaço urbano e as políticas públicas.....	46
2.2.4	Iniciando a discussão sobre redes	51
2.3	Movimentos sociais: múltiplos atores e repertórios.....	57
2.4	Participação social no contexto territorial: repertórios, atores e interações	64
2.4.1	A participação social no contexto histórico brasileiro	65
2.4.2	Repertório de ação coletiva e a atuação dos atores sociais	71
3.	QUAL A PROPOSIÇÃO PARA ANALISAR O OBJETO DE ESTUDO?	74
3.1	O diagrama de proximidade estatal	74
3.2	A construção da vulnerabilidade social no município de Lavras-MG.....	76
4.	METODOLOGIA	78
4.1	Características da pesquisa	79
4.2	Características do fenômeno de análise	79
4.3	Coleta e análise dos dados	81
5.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	83
5.1	A cidade de Lavras, equipamentos públicos e regiões.....	84
5.1.1	A construção do diagrama de proximidade estatal.....	87
5.1.1.1	Bairros Jardim Glória e Bairros Jardim Campestre I, II e III.....	87
5.1.1.2	Bairro Cohab	91
5.1.1.3	Bairros Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II.....	93
5.1.1.4	Bairros Jardim Vila Rica I, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena.....	96
5.1.1.5	Bairro Vista Alegre.....	100
5.1.1.6	Bairro Novo Horizonte	102
5.1.1.7	Bairros Aqueça Sol e Lavrinhas	104

5.1.1.8	Bairro Cruzeiro do Sul	107
5.1.1.9	Bairro Água Limpa	110
5.1.2	O diagrama de proximidade estatal.....	113
5.1.3	O georreferenciamento da vulnerabilidade social de Lavras-MG	121
5.1.3.1	Características básicas da amostra	122
5.1.3.1.1	O IVS de Lavras-MG	123
5.1.3.1.2	O IVS da região norte de Lavras-MG	126
5.1.3.1.3	O IVS da região leste de Lavras-MG	128
5.1.3.1.4	O IVS da região sul de Lavras-MG	129
5.1.3.1.5	O IVS da região oeste de Lavras-MG	130
5.1.3.1.6	O IVS da região central de Lavras-MG	132
5.1.3.1.7	O IVS de todas as regiões de Lavras-MG	133
5.1.3.2	O mapa da vulnerabilidade social de Lavras-MG.....	134
5.2	Vulnerabilidade social <i>versus</i> proximidade estatal.....	137
6.	CONCLUSÕES	143
	NOTAS	144
	REFERÊNCIAS	144

1. INTRODUÇÃO

A desigualdade é um problema que vai muito além da distribuição de renda. Ela está presente no acesso a serviços básicos de saúde e educação, na oferta de equipamentos esportivos e culturais, no tempo médio de vida da população e em muitas outras áreas como transporte, segurança e habitação. Em última instância, o aprofundamento da democracia, é um passo importante para a promoção da igualdade territorial.

A participação social no Brasil, memorável na literatura pela efervescência nas décadas de 1970 e 1980, sobretudo, pela luta por serviços públicos de qualidade e inserção no Estado como parte do processo decisório das políticas públicas (SCHEVISBISKI, 2008) deságua na Constituição de 1988, não só conquistando a garantia legal dos serviços públicos universais, mas também a institucionalização da participação social, como ponte das demandas sociais e espaço de diálogo entre sociedade e Estado (BARBOSA, 2010; RAUSCENBACH, 2014; TATAGIBA, 2005), garantindo a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009).

As instituições participativas são responsáveis pela significativa inserção da sociedade civil na discussão a respeito das políticas públicas. Entretanto muitas formas de apresentar demandas sociais extrapolam estes espaços institucionalizados. Uma manifestação que envolva queima de pneus cercando a passagem em ruas e estradas, por exemplo, é uma forma contestatória de chamar atenção do Estado para problemas do bairro ou comunidade. Mas por que a sociedade civil não apresenta essas demandas pelos canais institucionais? Uma das respostas seria por que a participação nestes espaços exige certos insumos que as pessoas podem não dispor, como conhecimento, escolaridade e informação.

Alguns atores sociais - coletivos (associações, grupos de pressão) e individuais (moradores, líderes) têm mais facilidade de acesso ao Estado que outros. Isto é, mesmo que o Estado tenha estabelecido canais para que a sociedade apresente suas demandas, nem todos os atores conseguem acessar da mesma forma esses espaços. Alguns pela falta de conhecimento técnico que mecanismos mais institucionais possam requerer, como conselhos gestores, por exemplo. Outros pela falta de tempo, como o que se gasta com uma associação de bairro. Outros ainda pelo desconhecimento do que sejam políticas públicas e seu funcionamento. Ou seja, o acesso ao Estado se distingue para cada ator a partir de seus ativos.

Mesmo que em princípio o Poder Público estabeleça canais de diálogo como ouvidoria, conselhos, e outros espaços, e que seja garantida a igualdade formal, há assimetrias que

impedem o acesso igualitário desses atores a esses espaços (LÜCHMANN, 2011). Dessa forma, como seria possível ouvir a sociedade? Por que não são suficientes os canais de diálogo como os conselhos de políticas públicas? Como acolher demandas de outras maneiras? Para responder a estas questões é preciso antes lembrar que tais assimetrias ressaltadas anteriormente dizem respeito, em certa medida, ao contexto territorial e socioeconômico de cada indivíduo, grupo ou comunidade.

O território contempla as condições de infraestrutura urbana e as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana, dois aspectos que impactam significativamente no bem-estar. Além disso, a presença de equipamentos públicos no território também impacta na análise da participação social e da vulnerabilidade social (IPEA, 2015, p. 14).

Esse assunto envolve o que a literatura chama de acesso à cidade. O acesso à cidade diz respeito às características do território, acesso a equipamentos públicos, transporte, lazer e segurança. A sobreposição de situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território identifica as carências e necessidades presentes nesses territórios (IPEA, 2015, p. 12).

A condição econômico-social pode apresentar impedimentos no que tange ao engajamento político e participativo. Além disso, contextos de exclusão podem ser percebidos territorialmente, já que a exclusão se manifesta também enquanto segregação territorial pelas características de determinada comunidade. E não só a segregação territorial propriamente dita, a ela está atrelada a precariedade de serviços públicos.

É verdade que a vulnerabilidade se manifesta com diferentes intensidades nas heterogêneas porções do território. É também sensato dizer que a pobreza agrava e proporciona vulnerabilidade social. A vulnerabilidade social afeta as pessoas, de forma diferente, a depender das condições do território. E o território reflete a vulnerabilidade das pessoas. Cada pessoa é afetada de forma diferente a partir do reflexo do território e de suas condições sociodemográficas. A pobreza pode agravar a vulnerabilidade, mas vulnerabilidade está para além da pobreza.

Um território pobre e segregado, com dificuldade de acesso a serviços públicos pode presenciar outro fenômeno, a vulnerabilidade social. Fenômeno este que “relaciona-se com a exposição ao risco, por um lado, e com a capacidade de resposta, material e simbólica, que indivíduos e famílias conseguem fornecer para fazer frente ao risco ou ao choque (que significa a materialização do risco)” (BRONZO, 2008, p. 4). Significa “ausência ou insuficiência de oferta e/ou de acesso a direitos sociais, bens e serviços públicos” (DELGADO; SOUZA, 2017,

p. 14) “numa perspectiva de pobreza entendida como para além de apenas insuficiência de renda” (DELGADO; SOUZA, 2017; BRONZO, 2008, p. 2).

1.1 Construindo o problema de pesquisa

Como visto, segregação, pobreza e vulnerabilidade social estão intrinsecamente relacionados, e apesar de serem de certa forma independentes, um pode causar agravamento em outro. Isto é, um fenômeno não necessariamente leva ao outro, mas nota-se combinações que causam maior agravamento na condição de vida das pessoas e grupos sociais.

A segregação espacial promove um problema que pode ser fundamental na discussão sobre acesso ao mercado de trabalho, ao lazer, e, sobretudo, aos serviços públicos e privados - a distância do bairro ao centro da cidade. “Associada à distância compõem elementos que devido a combinação com a baixa renda dos moradores do bairro dificultavam ainda mais as condições de vida da população, como a falta de infraestrutura urbana, transporte, água, asfalto e luz” (RODRIGUES, 2008, p. 4). Ademais a “distância entre moradia e a cidade, está conectada a dificuldades de conseguir empregos, devido a rara existência destes em locais de moradia de população de baixa renda e também a dificuldade de se obter informações sobre postos de trabalho” (RODRIGUES, 2008, p. 4), o que leva ou agrava a segregação socioterritorial.

Segundo Marques (2017) há muitas especificidades quanto ao espaço urbano, e da forma como as pessoas se inserem e se apropriam desse espaço, bem como a atuação do Estado por meio das políticas públicas de diversas formas nos diferentes territórios da cidade (MARQUES, 2017). A implementação de políticas públicas em diferentes territórios, gera diferentes resultados, porque os indivíduos são diferentes, e, são também diferentes as associações entre estes indivíduos e sua relação com as políticas públicas. Essa mútua influência entre atores circunscreve particularidades entretidas em cada localidade da cidade.

Nesse contexto territorial é que se encontram os diversos atores sociais, com suas múltiplas formas de atuação perante ao Estado a fim de requerer serviços públicos para o território em que se encontram.

A partir das teorias de políticas públicas que tratam da multiplicidade de atores na formação de agenda na influência sobre as políticas e serviços públicos (SOUZA, 2006; BARCELOS, 2013; BAPTISTA; REZENDE, 2011), bem como argumentos explicativos sobre o acesso dos grupos de baixa renda a políticas públicas (TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a.;

BICHIR, 2009; TORRES; BICHIR, 2007), tem-se os movimentos sociais vistos a partir da multiplicidade de seus atores e de suas estratégias de atuação. Ou seja, a partir daí os movimentos sociais em suas interações com o Estado via instituições, “não podem ser reduzidos analiticamente à política do confronto” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 362). Isto porque eles “combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado” percorrendo via “institucionalizada e não institucionalizada” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 362). Além disso, “os movimentos sociais não agem somente via conflito com o Estado, mas também por meio da atuação conjunta na implementação de várias políticas públicas, por exemplo, numa diversidade de interações entre os movimentos e o Estado” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 362).

As dimensões institucional e não institucional que denominam as interações dos movimentos sociais e atores políticos são ressaltadas na literatura dada sua importância para a análise dessas relações, segundo Tatagiba e Teixeira (2016), apesar disso, “essa é uma questão pouco explorada”.

“Governos e partidos não são apenas aliados ou antagonistas dos movimentos; em certos casos eles podem ser parte da rede do movimento ou manterem com eles uma identidade de projetos” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 88). Assim, percebe-se que existem “dimensões relevantes que afetam os resultados da ação coletiva como as dinâmicas dos movimentos e suas interações com o contexto político” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363). A começar pela institucionalidade do repertório de ação do movimento.

Tais repertórios, se mais institucionalizados ou mais contestatórios, dependem dos atores. Refletem as condições em que se encontram tais atores, do contexto em que atuam, bem como de seu histórico de atuação.

Dentro da extensão de um território, como um município, por exemplo, pode haver várias dinâmicas de participação social de acordo com cada grupo de atores e suas possibilidades de acesso ao Estado. Essas formas de agir estão intrinsecamente relacionadas às limitações da população circunscrita em determinado território, dificuldades e facilidades que refletem as condições dos próprios atores.

As formas de participação social, a partir dessa conjuntura, têm suas particularidades, e cada ator interage com o Estado por suas possibilidades. E, portanto, considerar a igualdade formal correlata à igualdade política seria desconsiderar aspectos influentes nesse processo como renda e escolaridade, engajamento político e cultura política, falta de informação e conhecimentos técnicos impactam fundamentalmente o processo participativo (LUCHMANN,

2011). Daí a necessidade de levar em conta as modalidades de participação que ultrapassam os mecanismos legais e formais de representação (AMÂNCIO, SERAFIM, DOWBOR, 2011; LÜCHMANN 2011; ALONSO, 2012), pois os movimentos sociais se movem em uma “multiplicidade de estratégias de ação e de interação no contexto democrático, expressando suas reivindicações e propostas ao poder público no sentido de influenciar a agenda política” (CARLOS, 2015, p. 90).

Viu-se até agora o termo “repertório” ou “repertório de ação coletiva”. Este termo trata do conjunto de formas de atuação próprio de cada ator social, ou seja, possíveis maneiras de acessar o poder público para apresentação das demandas, e as utilizam de acordo com o contexto político, social e mesmo econômico (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012; ALONSO, 2012; LOSEKANN, 2013).

Junto a este termo, pode-se associar outro conceito, “janelas de oportunidade”, que, por sua vez, é usado para caracterizar os espaços que o Estado disponibiliza aos atores sociais para que estes apresentem suas demandas. Estes espaços não são imutáveis. A contextura política em muito influencia em sua dimensão - maior abertura, menor abertura - e em características como foco em espaços participativos institucionalizados, e/ou mais formais ou espaços amplos dispostos a ouvir a sociedade por suas diversas manifestações.

A natureza dos repertórios de ação coletiva em contraste com as janelas de oportunidade evidencia que estas janelas são observadas e interpretadas de forma distinta para cada ator, isto por sua própria vivência e familiaridade com termos e procedimentos referentes à participação social. Ou seja, os repertórios de ação coletiva e as janelas de oportunidade moldam os atores e sua relação com o Estado, se têm mais facilidade em acessar o Estado para apresentar as demandas ou se ficam mais distantes do Estado.

Entende-se que, além das condições dos próprios atores sociais, podem haver outros fatores que impactam no acesso dos bairros ao Estado, como as condições que estão próximas ou diretamente ligadas a tais atores que são os fatores território e vulnerabilidade social, vistos anteriormente.

Ou seja, um bairro pode estar distante do Estado se suas formas de apresentar demandas e requerer políticas públicas, não chegam ao Estado. Fatores que podem impactar em eventos dessa natureza – no distanciamento do Estado e suas implicações para as políticas públicas – dizem respeito tanto ao indivíduo e sua formação enquanto sujeito político como renda, escolaridade e conhecimento do processo participativo, quanto ao ator coletivo, como legalização da entidade coletiva, inserção nos mecanismos participativos. Os governos podem

ser receptivos com formas mais contestatórias de apresentação de demandas, ou pode-se haver governos pouco abertos a este tipo de participação social, atendo-se a janelas mais institucionais.

O território, enquanto espaço de construção social e objeto de acesso do Estado por meio das políticas públicas, é o fermento que delinea as formas de atuação de seus atores e a leitura das janelas de oportunidade enquanto espaço de apresentação das demandas.

Estes fatores territoriais estão emaranhados intrinsecamente ao conceito de vulnerabilidade social que, por sua vez, pode estar relacionada aos níveis de participação social, mas em que medida e de que forma?

Pretende-se, portanto, aprofundar a discussão que permeia o território e a condição de vulnerabilidade social como influenciadores da participação social, visto que as características do território podem ter influência nas características participativas (janelas de oportunidade e repertórios de ação coletiva), mas de que forma, e até que ponto? Será que um território vulnerável delineará atores mais distantes do Estado?

No Brasil, há uma quantidade significativa de estudos sobre participação social na abordagem de movimentos sociais (RAUSCENBACH, 2014; TATAGIBA, 2005; AVRITZER, 2009; LÜCHMANN, 2011; AMÂNCIO, 2013; AMÂNCIO, SERAFIM, DOWBOR, 2011; ALONSO, 2012; CARLOS, 2015; TORRES; BICHIR, 2007; BICHIR, 2009; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016 SCHEVISBISKI, 2008; ALMEIDA e TATAGIBA, 2012; TATAGIBA, 2011). Os termos vulnerabilidade, pobreza e segregação também apresentam certo grau de maturidade em vários estudos (BRONZO, 2008; DELGADO; SOUZA, 2017; Torres, Marques e Bichir (s.a.); RODRIGUES, 2008; CASTRO, 2003; LOPES; MACÊDO; MELO, 2017, p. 23; MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012; SABATINI, 2004; SABATINI; SIERRALTA, 2004; RODRIGUES, 2008; DELGADO; SOUZA, 2017; ARAUJO, 2017). A abordagem de redes, neste contexto, é outro aspecto presente na literatura brasileira que tem avançado (RODRIGUES, 2008; MARQUES, 2003, 2006, 2009, 2013; TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a.; MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012; RODRIGUES, 2008; MARQUES, 2007; BARCELOS, 2013).

Tomando por alicerce tais estudos, pretendeu-se construir nesta pesquisa a análise de um fenômeno a partir de tais pressupostos teóricos, mas não só; permitir também que a realidade empírica fale de suas particularidades.

O fenômeno tomado, portanto, para análise, será a realidade municipal de onde os atores e movimentos sociais emergem, onde atuam e onde se transformam; onde montam as estratégias/repertórios de ação coletiva.

O fenômeno de análise em questão trata-se do município de Lavras. Está localizado no sul de Minas Gerais, considerado de pequeno porte, com um total de 92.000 habitantes, de acordo com o censo de 2010 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Segundo o mesmo censo os residentes urbanos somam 87.856.

Possui vários bairros que atuam de diversas formas, ou seja, os atores sociais possuem diversos repertórios de ação coletiva para interagir com o Estado e apresentar suas demandas; desde protestos a ofícios assinados por associações de bairro (ABREU; AMÂNCIO, 2017).

O município tem sido estudado e acompanhado pelo Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal de Lavras no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado. Além dessa, outras análises foram feitas por meio do grupo de Iniciação Científica “Dinâmicas Microterritoriais e Acesso a Políticas Públicas no Município de Lavras-MG” do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras e do estudo de Abreu e Amâncio (2017).

Ao abordar a participação social em Lavras, Abreu e Amâncio (2017) trabalharam com seis grupos de bairros por meio dos quais elaboraram um diagrama, intitulado diagrama de proximidade estatal, explicitando a distância que os bairros encontram do Estado. Distância não geográfica, mas social, de acesso, de permeabilidade estatal.

No presente estudo pretende-se construir também um diagrama de proximidade estatal iniciado em estudo anterior (ABREU E AMÂNCIO, 2017), aprimorando-o e observando os aspectos concernentes aos repertórios de ação coletiva e às janelas de oportunidade, numa tentativa de interpretar quais bairros podem estar mais próximos do Estado e quais mais distantes – quanto à apresentação das demandas ao Estado.

A partir das características dos atores sociais advindas das combinações entre repertórios de ação coletiva e janelas de oportunidade, bem como dos fatores vulnerabilidade social e território busca-se norteamento nas seguintes questões base para desenvolvimento dessa dissertação: A vulnerabilidade social impacta na participação social do Município de Lavras-MG? Os repertórios de ação coletiva sofrem influência/são influenciados pelo fator vulnerabilidade social?

A partir destas questões chave pretende-se identificar e problematizar possíveis relações entre a vulnerabilidade social e a permeabilidade socioestatal. Ou seja, compreender se, e em

que medida, e sob quais aspectos, o fenômeno vulnerabilidade social pode influenciar nas estratégias de atuação dos bairros para acessar o Estado.

A fim de estruturar a execução do estudo, tomou-se por objetivos específicos os seguintes:

1. Identificar no município de Lavras-MG bairros que possuam algum tipo de participação social, sejam movimentos sociais, grupos de ativistas, associações e indivíduos que tenham atuado nos últimos sete anos (sete anos em razão de contemplar as duas últimas trocas de gestão municipal).
2. A partir de todas as informações referentes aos atores sociais dos bairros identificados, elaborar uma classificação dos mesmos no diagrama de proximidade estatal baseado em Abreu e Amâncio (2017).
3. Georreferenciar os dados de vulnerabilidade social do município (construídos no Diagnóstico da Rede Socioassistencial do Município de Lavras-MG 2018-2019) a fim de identificar o nível de vulnerabilidade social;
4. Georreferenciar o nível de acesso ao Estado obtido pelo diagrama de proximidade estatal dos bairros analisados;
5. Estabelecer comparações entre as áreas territoriais e sua condição de vulnerabilidade social com o êxito ou não da participação social dos bairros em análise.

A compreensão de variáveis correlatas na dimensão participativa é imprescindível para uma compreensão mais holística, sem, contudo, deixar de considerar aspectos pontuais que tenham sua acentuação no modo como os atores sociais interagem com o Estado e no modo como praticam a participação social.

Os recursos participativos são insumos fundamentais influenciadores na natureza e efetividade da participação social, pois as janelas de oportunidade, mesmo que expandidas são apreendidas de formas diversas pelos atores sociais em diferentes condições e contextos. Uma compreensão mais aprofundada das relações entre as variáveis influenciadoras da participação colabora para o reconhecimento de diferentes estratégias de acesso ao Estado.

Para construir este estudo, portanto, pretendeu-se relacionar vulnerabilidade social e permeabilidade socioestatal, que, para responder aos objetivos propostos parece mais acertada, uma vez que leva em conta a relação que pode haver entre vulnerabilidade social e acesso ao Estado.

O presente texto está dividido em três partes básicas. A primeira é o referencial teórico onde são discutidas importantes contribuições para este assunto e, e que embasam a análise do objeto estudado. Trata basicamente das três categorias teóricas escolhidas para nortear a pesquisa, território, vulnerabilidade social e participação social.

A segunda parte do estudo é a construção metodológica para a abordagem e tratamento do objeto de estudo. Esta seção trata com detalhes as características do objeto e a forma pela qual ele será analisado e interpretado.

Por fim, a parte de resultados e discussão trata dos resultados obtidos a partir do processo de análise e interpretação do objeto estudado. A conclusão fecha o texto ressaltando achados interessantes e proposições para futuras pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao abordar a literatura sobre políticas públicas pretendeu-se levantar aspectos que se mostrem convergentes com a perspectiva territorial e o fenômeno da vulnerabilidade social enquanto influentes na participação social e, por consequência, na imersão das políticas públicas em diversas realidades.

A participação social envolve atores. Onde estão esses atores? Quem são esses atores? Como se dá a atuação do Estado e a presença de políticas públicas em territórios segregados? Como agem os atores em territórios segregados? Territórios segregados podem estar relacionados a maior vulnerabilidade social? E a vulnerabilidade social, em que influencia na participação social?

A atuação do Estado se dá por meio das políticas públicas. As políticas públicas são resultadas de uma disputa entre atores que se encontram tanto na sociedade civil quanto no Estado. Tanto os atores quanto as políticas públicas se concretizam de forma distinta em cada território, isto devido a aspectos como segregação social e territorial e vulnerabilidade social. Estas variáveis combinadas geram diferentes possibilidades de acesso a serviços públicos.

Para requerer serviços públicos, um bairro ou comunidade precisa participar. A participação social pode ser mais ou menos efetiva dependendo da força participativa e influenciadora de determinado bairro ou comunidade por meio de entidades coletivas e lideranças, ou seja, o repertório de ação da própria comunidade, suas formas de ação e apresentação de demandas.

Mas os repertórios estão ligados às possibilidades de ação do bairro ou comunidade, que podem estar relacionadas à vulnerabilidade social. Comunidades vulneráveis participam menos? Ou melhor, comunidades vulneráveis têm imersão no Estado para apresentar demandas? Já que ambos, vulneráveis e não vulneráveis, podem participar do mesmo tanto, mas são ouvidos do mesmo tanto?

Primeiramente, buscou-se compreender cada uma dessas variáveis, como estão sendo tratadas na literatura e, então, como elas podem estar relacionadas e quais são as consequências dessas possíveis combinações.

2.1 Situando o debate sobre políticas públicas: abordagens, atores e processos

A análise das políticas públicas percorreu historicamente várias teorias - modelos explicativos que buscaram compreender as relações no campo político - mais precisamente a atuação do Estado na concepção e execução de suas políticas. Tais modelos eram (e são) desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que tem consequências na sociedade.

“A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26). “Políticas públicas é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31). E os estudos de políticas públicas são o campo do conhecimento que busca “analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Os estudos sobre políticas públicas dentro da ciência política inicialmente se deram por meio de abordagens advindas do racionalismo, ou seja, por meio da “orientação positivista voltada para resultados, o predomínio de abordagens quantitativas oriundas das Ciências Exatas ao longo dos anos 50 e 60 foi quase absoluto” (BARCELOS, 2013, p. 147). Isto se deveu em razão da “forte orientação quantitativa dos cientistas sociais” e da presença significativa de “economistas e matemáticos” nos estudos da ciência política; “no período do pós-guerra e até final dos anos 70, tais especialistas adquiriram grande poder de influência e de decisão sobre políticas públicas, especialmente sobre as de corte social” (BARCELOS, 2013, p. 147).

Deste contexto surgem os estudos sobre políticas públicas pensados a partir de processos de cálculo racional que ficaram conhecidos como elementos do modelo racional compreensivo.

Juntamente com a ideia de que os métodos quantitativos seriam os mais adequados, desenvolveu-se outra noção que também predominou dos anos 30 até meados dos 70: a de que políticas públicas seriam produzidas a partir das demandas da sociedade. Essas demandas entrariam na “caixa-preta” do Estado e sairiam sob a forma de resultados, isto é, políticas públicas (BARCELOS, 2013, p. 147).

Nesta perspectiva, tampouco importava entender a “caixa-preta” do Estado, ou seja, como eram processadas as demandas advindas da sociedade civil, que era a proposta de D.

Easton, segundo o qual o foco de análise se restringia aos *inputs* e *outputs*, isto é, às entradas, enviadas pela sociedade civil e as saídas que eram as políticas públicas prontas (SOUZA, 2006, p. 24).

De uma forma geral, “as políticas eram entendidas como respostas do sistema a impulsos desde fora; sendo o Estado pensado como um alocador automático e técnico que responderia a conflitos e disputas externas a ele” (MARQUES, 2013, p. 8). O processo de decisão “continuava a ser considerado como racional, e o elemento central das políticas a ser explicado continuava a ser a tomada de decisão sobre as políticas, entendida de forma técnica” (MARQUES, 2013, p. 8).

Segundo Souza (2006), a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton” (SOUZA, 2006, p. 23-24).

O primeiro deles, H. Laswell, introduziu a expressão “análise de políticas públicas”, isto, “ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 24).

H. Simon, por sua vez, “introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policymakers), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional” (SOUZA, 2006, p. 23-24). Este autor afirma que a racionalidade “dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores” (SOUZA, 2006, p. 23-24). Apesar disso, tal racionalidade “pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios” (SOUZA, 2006, p. 23-24).

Não demorou muito para que Laswell e Simon recebessem críticas quanto à sua racionalidade. E o primeiro a fazê-lo foi C. Lindblom. Em seus estudos ele “propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio” (SOUZA, 2006, p. 24). O que Lindblom pretendia era incorporar ao processo de políticas públicas, sobretudo em sua formulação, outros elementos para além da racionalidade “tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse” (SOUZA, 2006, p. 24).

Lindblom desenvolveu também a visão da política pública como um processo incremental. Nesta perspectiva, os recursos para uma política pública “não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas” (SOUZA, 2006, p. 29).

Em razão de suas limitações na compreensão do processo de políticas públicas o modelo racional compreensivo que compreendia os autores acima - um pouco menos Lindblom, mas também - foi se tornando cada vez mais questionado. Dentre tais questionamentos estavam, a racionalidade não inerente aos processos de políticas públicas, sua análise apenas através de técnicas quantitativas e os resultados passíveis de serem previstos num processo de política pública (BARCELOS, 2013).

À medida em que os estudos se aproximavam das políticas públicas, desvendando-a por detrás da racionalidade e vendo sua complexidade, os estudos começam a se alterar, adequando-se ao entendimento mais estreito do processo em que os atores sociais e políticos se contracenam na realidade política. “No início dos anos 60, alguns trabalhos sobre processos de tomada de decisão, [afastaram-se] do modelo “racional compreensivo[...]” (BARCELOS, 2013, p. 148). Foram desenvolvidos estudos “sobre o fenômeno do poder por autores como Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962) [que] levaram à compreensão de que as decisões, fosse em organizações públicas ou privadas, resultariam das disputas entre diversos atores” (BARCELOS, 2013, p. 148).

Já na década de 70, novas abordagens são desenvolvidas a partir de um trabalho seminal que irá influenciar toda a geração seguinte de estudos sobre políticas públicas. Trata-se do artigo de Cohen, March e Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, publicado em 1972 no periódico *Administrative Science Quarterly*. Nesse artigo os autores analisam o fenômeno da tomada de decisão em organizações contemporâneas (públicas ou privadas), enfatizando o ambiente complexo, tumultuado e quase caótico em que problemas emergem, recebem a atenção dos tomadores de decisão e em relação aos quais são definidas e escolhidas as soluções (BARCELOS, 2013, p. 148).

A crítica à ideia da tomada de decisão como um ato racional, a partir destes trabalhos, incentiva, nos anos 1970, novas formas de análise das políticas públicas. Trata-se do entendimento sobre os “jogos de força, disputas entre vários atores, dotados das mais variadas gamas de recursos, além das mais diversas visões de mundo, sistemas de crenças e de valores”

(BARCELOS, 2013, p. 149). “Nesse contexto, a noção de “processo” ganha importância central, pois as políticas públicas passam a ser entendidas como o resultado de processos complexos, não apenas administrativos ou gerenciais, mas também, e essencialmente, sociais” (BARCELOS, 2013, p. 149).

Novas formas de análise do fenômeno. Novo contexto. Necessidade de novas ferramentas analíticas. É nos anos 1980 que a compreensão das “complexas interações entre atores posicionados tanto na esfera estatal quanto na social” é levada em conta em significativos estudos (BARCELOS, 2013, p. 149-150). Estas interações se tornam centrais, pois tem-se consciência de que “esses atores articulam-se, enfrentam-se, constroem alianças e coalizões, desenvolvem estratégias e empregam os mais variados recursos na tentativa de influenciar os processos que dão origem às políticas públicas” (BARCELOS, 2013, p. 149-150).

Neste contexto, uma grande contribuição inicial é de Cohen, March e Olsen em 1972. O modelo da lata do lixo, proposto por esses autores, argumentava que “escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções (SOUZA, 2006, p. 30).

Os autores consideraram que “dadas as restrições orçamentárias e operacionais que cercam a produção de políticas na quase totalidade das vezes, o processo de decisão ocorria ao contrário” (SOUZA, 2006, p. 30), ou seja, o inverso do que se propôs nos trabalhos clássicos. Assim, “os gestores [escolheriam] o problema a enfrentar em função das capacidades administrativas já instaladas e existentes” (SOUZA, 2006, p. 30). Isto significa dizer que a existência de soluções prévias levaria à escolha de certos problemas e não ao contrário, como imaginado até então” (MARQUES, 2013, p. 11).

A partir de meados dos anos 80 e início dos 90, são lançados três trabalhos seminiais[...]. Trata-se dos livros de Kingdon (2011), Baumgartner e Jones (2009) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Esses autores desenvolvem três abordagens, distintas e complementares, que buscam dar conta do fenômeno da construção das políticas públicas em ambientes de alta complexidade. Tais vertentes analíticas vão se tornar extremamente influentes no campo da análise de políticas públicas, apresentando, cada uma à sua maneira, uma espécie de síntese de cinco grandes tradições das Ciências Sociais: 1) o institucionalismo, 2) a teoria da escolha racional 3) as abordagens que destacam o papel de fatores sociais e econômicos no comportamento dos atores, 4) as correntes que dão ênfase a ideias e discursos na construção de processos sociais e 5) as linhas de pesquisa que se dedicam ao estudo do impacto da formação de redes (BARCELOS, 2013, p. 150).

É neste contexto de readequação de variáveis importantes antes desconsideradas, que são pensadas as teorias ainda hoje fundamentais nas análises de políticas públicas: a Teoria dos Fluxos Múltiplos de J. Kingdon, na década de 1980 a Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones, na década de 1990 e o Modelo das Coalizões de Defesa de Sabatier e Jenkins-Smith, em 1993. Tais teorias

abordarão o fenômeno das políticas públicas dando ênfase a diferentes aspectos, porém complementando-se e possibilitando um entendimento muito mais amplo e profundo em relação aos processos que dão origem à ação governamental em ambientes democráticos marcados pela enorme pluralidade de atores e instituições que podem influenciar das mais diversas e inesperadas maneiras (BARCELOS, 2013, p. 149).

Numa perspectiva de política pública enquanto ciclo é possível desenvolver o reconhecimento de um problema como aspecto inicial para a construção de uma política pública. Essa fase de reconhecimento de um problema relevante para uma coletividade e cuja importância perpassa o público, é também denominada na literatura como formação da agenda pública. Isto é, “lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” e que se altera “à medida que os cenários políticos se modificam” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p.144).

São identificados na literatura três tipos de agenda, tratados com afincos por Kingdon (1984), pois eram o centro de suas análises. Os tipos de agenda “demonstram os diferentes status dos problemas no âmbito de uma política de governo” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p.144).

A primeira é a agenda sistêmica ou não-governamental. Os assuntos listados nesta agenda dizem respeito a temas e problemas presentes na sociedade, mas que “não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p.144). O segundo tipo de agenda é a institucional ou governamental que “inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão”. E por fim, a agenda decisória ou política “correspondente à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p.144).

Intrigado sobre os problemas escolhidos e os não escolhidos, e em quais agendas se encontravam, Kingdon (1984) se propôs descobrir quando e de que forma um problema entrava ou não na agenda decisória.

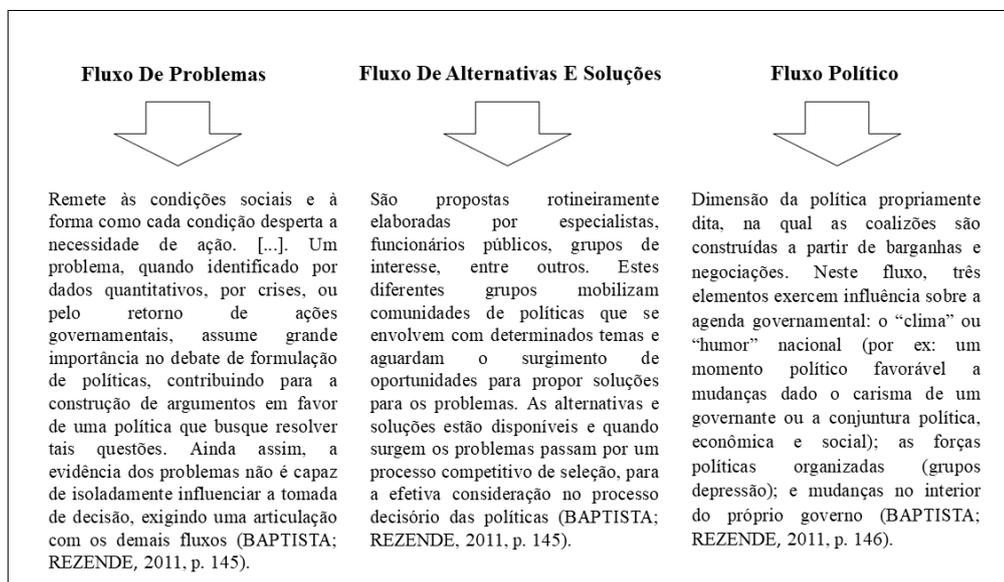
O autor concluiu que a entrada de novos problemas na agenda decisória não é produzida por um processo necessariamente incremental, mas resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (problemstream), o fluxo de soluções e alternativas (policystream) e o fluxo da política (politicsstream). Com isso, destacou que os formuladores de políticas não conseguem atuar em todos os problemas o tempo todo e que apenas alguns temas são capazes de atrair a atenção dos formuladores e entrar na agenda decisória, produzindo muitas vezes mudanças abruptas, a partir da produção de uma combinação inédita (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 144).

A partir de suas análises sobre a agenda pública, Kingdon (1984) desenvolve a Teoria dos Fluxos Múltiplos em que considera ambíguo e complexo o processo de políticas públicas. Pois os tomadores de decisão “não conseguem compreender toda a complexidade dos problemas com os quais são obrigados a lidar” e “nesses ambientes quase caóticos, respostas precisam ser dadas, decisões precisam ser tomadas e políticas precisam ser implementadas” (BARCELOS, 2013, p. 151).

Não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto favorável no qual o problema seja reconhecido. Também não é apenas o contexto favorável que resulta na decisão de uma política: é preciso que o problema seja reconhecido e que existam soluções viáveis e aceitáveis (GOMIDE, 2008, p. 8, citado por BARCELOS, 2013, p. 156).

A Teoria dos Fluxos Múltiplos é caracterizada por três fluxos que, entrando em confluência, abrem uma janela de oportunidade capaz de promover a inserção de um problema na agenda decisória, como exposto no quadro 1:

Quadro 1: Os três fluxos da teoria de fluxos múltiplos de Kingdon (1984).



Fonte: Elaboração própria a partir de Baptista; Rezende (2011).

Os fluxos são independentes, mas há momentos em que eles se confluem formando o que Kingdon (1984) chama de “Janelas de Oportunidades”. Estas janelas apresentam um conjunto de condições favoráveis a alterações nas agendas governamental e de decisão e à entrada de novos temas nestas agendas (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 146). “Os defensores de uma ação política mantêm seus problemas e propostas de soluções “à mão”, esperando que essas oportunidades ocorram, tendo em vista que a “janela de oportunidades”, quando se abre, tem caráter provisório e não se mantém aberta por muito tempo” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p.147).

Janelas de oportunidade, portanto, representam circunstâncias extremamente propícias para que determinada política pública seja adotada, levando em conta três aspectos: 1) o problema pede solução, 2) existem soluções viáveis e 3) há disposição no ambiente político mais amplo para que se busque resolver aquele problema. [...] os atores devem ser sensíveis ao momento (timing), devem estar atentos ao momento propício para a ação, pois, uma vez que este tenha passado, a estabilidade retornará, sendo então muito difícil empreender qualquer mudança (BARCELOS, 2013, p. 156).

O modelo de fluxos múltiplos veio trazendo consigo muitas críticas ao ciclo, focando na implementação e na multiplicidade de atores presentes no processo de políticas públicas. As

contribuições de diversos autores ao longo dos anos 1970 e 1980 mostraram que as representações anteriores eram racionais e lineares demais, desconheciam a existência de vários níveis do governo e ciclos concomitantes, assim como as diferenças nas formas de articulação entre etapas em políticas distintas (MARQUES, 2013, p. 12).

Outra teoria que emerge nos anos 1990 é a Teoria do Equilíbrio Pontuado desenvolvida por Baumgartner e Jones. Ela “busca explicar estabilidade e mudança em processos de políticas públicas” (BARCELOS, 2013, p. 151). O equilíbrio pontuado faz referência “à forma como a atenção dos tomadores de decisão (policymakers) é dirigida a determinados temas e assuntos, que entram em sua agenda e exigem solução em termos de política pública em detrimento de outros que são excluídos” (BARCELOS, 2013, p. 151). Este modelo “permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 32).

O ponto de partida dessa teoria é a observação de que processos de política pública são marcados pela estabilidade e que as mudanças, geralmente, são incrementais. Porém, existem momentos em que são produzidas rupturas com o passado, ou seja, existem momentos em que o equilíbrio que tradicionalmente caracteriza determinada área de política pública é marcado ou interrompido por uma mudança brusca. Nesses momentos, diretrizes consagradas são descartadas ou modificadas e a política pública passa a operar de acordo com padrões diferentes daqueles predominantes até então (BARCELOS, 2013, p. 151).

Logo, esse contexto de equilíbrio por meio de pequenos incrementos, admite também pontos de mudanças que logo retornam para uma nova lógica equilibrada. Dessa forma “novos problemas passam a ser considerados e novas questões vêm à tona, ocasionando o surgimento de percepções distintas em relação ao modo como deve ser a política pública” (BARCELOS, 2013, p. 151).

Uma terceira teoria que emerge neste contexto é a teoria de Coalizões de Defesa, “vinculada a uma compreensão segundo a qual atores se articulam e defendem certas ideias ou crenças compartilhadas no âmbito de determinado subsistema de política pública, buscando transpô-las para o desenho das políticas” (BARCELOS, 2013, p. 157). Esse modelo

considera que os atores em determinada área ou determinado processo de política pública buscam aliados que compartilhem dos mesmos sistemas de crenças e valores sobre as políticas públicas. A partir daí, tendem a estruturar uma rede que atravessa as fronteiras tradicionais entre Estado e sociedade. A coalizão, entendida como uma rede de atores posicionados tanto na esfera

estatal quanto na social, age de maneira coordenada ao longo do tempo, buscando influenciar nos processos que dão origem às políticas públicas (BARCELOS, 2013, p. 158).

“Essa perspectiva, bem como seu sucesso em explicar processos extremamente complexos, têm levado alguns autores a afirmar a necessidade de novas posturas teóricas e metodológicas”. [...] Parte do debate sobre relações Estado-sociedade [...] mais relevante, e mais útil analiticamente, [é] aquela entre diferentes redes, ou coalizões, que são compostas por atores tanto do Estado quanto da sociedade (PRINCEN, 2007, p. 17, citado por BARCELOS, 2013, p. 158).

O modelo da coalizão de defesa discorda da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo Modelo da Lata do Lixo “por sua escassa capacidade explicativa sobrepor que mudanças ocorrem nas políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 31). Aqui se concebe a política pública “como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública” (SOUZA, 2006, p. 31). Tais constrangimentos também envolvem

crenças, valores e ideias [que] são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos modelos anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem (SOUZA, 2006, p. 31).

As três abordagens são os modelos de análise de políticas públicas mais utilizados e testados atualmente. A “consideração em relação ao papel das ideias, dos valores e do conhecimento pode trazer uma maior riqueza de compreensão em relação a como se produz política pública em contextos de sociedades que enfrentam desafios extremamente complexos [...]” (BARCELOS, 2013, p. 161). “Os estudos atuais em políticas públicas têm sido fortemente influenciados por essas três abordagens (Modelo das Coalizões de Defesa, Teoria dos Fluxos Múltiplos e Teoria do Equilíbrio Pontuado) [...]” (BARCELOS, 2013, p. 157).

Isto porque tais abordagens apresentam a complexidade do processo que envolve as políticas públicas, bem como os diversos atores nesta disputa. Mas é importante ressaltar que, além disso, outro aspecto é fundamental, o papel e a atuação das instituições neste contexto.

O debate sobre políticas públicas, como afirma Souza (2006), também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos. Um deles muito influencia e define a forma como andam as análises de políticas públicas, e partindo de quais pressupostos se dá tais análises – o neoinstitucionalismo, – “que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 37).

Marques (1996) apresenta a corrente neoinstitucionalista como destaque para analisar o Estado e a implementação das políticas públicas a partir dos anos 1970. Essa teoria tem muita influência nos estudos brasileiros, com destaque para os estudos sobre as consequências do desenho do Estado sobre políticas, a análise do impacto das diferentes arenas na reforma das políticas sociais e sobre o conjunto de políticas públicas brasileiras.

Uma primeira importância que se deve levar em conta quanto às influências do neoinstitucionalismo nas análises de políticas públicas é que as “instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores.” (SOUZA, 2006, p. 38-39). Isto significa dizer que “não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2006, p. 39).

Como as instituições influenciamos resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada (SOUZA, 2006, p. 39).

A teoria neoinstitucionalista tem como foco o estudo do Estado a partir de suas instituições e o papel dos atores na proposição, gestão e resultados das políticas públicas como componentes dentro dessas instituições. A importância do neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas é observada na medida em que reconhece que “a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 39).

Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os

papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico (SOUZA, 2006, p. 39).

A pretensão do neoinstitucionalismo é introduzir na teoria sobre políticas e nas análises sobre Estado as variáveis institucionais, cujo papel, é central para definir o comportamento dos atores e o resultado das políticas públicas. Isto é, a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais. Uma questão crucial para toda análise institucional é a forma como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. Ou seja, é por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas (MARQUES, 1996).

A ideia de análise de políticas públicas ou *policyanalysis*, por meio de elementos estruturais foi sendo deixada de lado porque, primeiro, “sua tradição em atribuir, na análise de processos políticos, aos conteúdos da política uma importância maior do que às condições institucionais” (FREY, 2000, p. 230); e segundo, “o caráter tradicionalmente quantitativo dos estudos de políticas públicas” (FREY, 2000, p. 230), bem como devido a “parte dos estudos que contribuíram para o desenvolvimento teórico dessa vertente recente da ciência política [terem] sido realizados em países com sistemas políticos institucionalmente estáveis” (FREY, 2000, p. 230).

A ideia fundamental da abordagem institucional consiste justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da institucionalização de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos. Esse objetivo torna explícita a necessidade de diferenciar entre padrões de comportamento existentes ou apenas pretendidos, por um lado; e as próprias instituições, por outro (FREY, 2000, p. 240).

Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação (MARQUES, 1996).

Segundo esta perspectiva de análise, “as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influencia diretamente a cultura política” (MARQUES, 1996), a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições.

Marques (1996) destaca também os grupos de interesse que produzem suas agendas em diálogo com estruturas organizacionais e agências estatais existentes, cuja influência, provoca alterações na agenda de questões que são levadas ao Estado. A dinâmica das relações entre Estado e sociedade leva à transformação de ambos continuamente por meio das diversas disputas nos diversos espaços. Ao longo dos confrontos entre Estado e sociedade suas “fronteiras” são repostas em razão dos resultados de suas forças colocadas em ação, alterando seus oponentes (MARQUES, 1996).

Para fechar essa seção, cabe ressaltar que as antigas teorias enfatizaram a racionalidade e pontualidade na ação dos governos ao conceber políticas públicas, o que limitava substancialmente o entendimento da realidade analisada. Limites estes que foram, aos poucos sendo superados por novas propostas, pretenciosas em abordar aspectos desconsiderados pelas teorias anteriores.

Atualmente as teorias têm focado sobremaneira na complexidade dos atores sociais e estatais e os múltiplos fluxos pelos quais agem, aproveitando oportunidades e contextos favoráveis. E, além disso, considera-se ainda, o papel central das instituições numa perspectiva formal e informal que molda os atores no processo de políticas públicas. Esta perspectiva em muito corresponde certamente à realidade e a complexidade dos atores e suas formas de atuação.

Este estudo pretende valer-se das as contribuições que tais teorias trouxeram para a compreensão do processo de políticas públicas e formas de ver os atores e suas estratégias de atuação em diferentes conjunturas. Sobretudo reconhecendo o Estado como ator e reconhecendo as diversas coalizões e confrontos que se dão entre estes atores no cenário político.

2.2 Território urbano: serviços públicos, direitos e desigualdades

O território contempla as condições de infraestrutura urbana e as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana, dois aspectos que impactam significativamente no bem-estar. Além disso, a presença de equipamentos públicos no território também impacta na análise da participação social e da vulnerabilidade social. (IPEA, 2015, p. 14).

Diz-se em “acesso à cidade”. O acesso à cidade diz respeito às características do território, acesso a equipamentos públicos, transporte, lazer e segurança. A sobreposição de situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território identifica as carências e necessidades presentes nesses territórios (IPEA, 2015, p. 12).

O espaço brasileiro é marcado por fortes disparidades: de povoamento, de atividades produtivas, de distribuição de renda, de educação, de equipamentos sociais etc., [...] existe também em relação à disponibilidade de equipamentos sociais à disposição da sociedade e em relação às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida (CASTRO, 2003, p. 9).

A condição econômico-social pode apresentar impedimentos no que tange ao engajamento político e participativo. Além disso, contextos de exclusão podem ser percebidos territorialmente, já que a exclusão se manifesta também enquanto segregação territorial pelas características de determinada população. E não só a segregação territorial propriamente dita, a ela está atrelada à precariedade de serviços públicos, como abordado na seção anterior.

Buscando entender mais sobre as relações que o território tem quanto a políticas públicas e as condições das pessoas de participar da política esta seção se divide em três assuntos. Primeiro será falado um pouco sobre o acesso dos grupos de baixa renda a políticas públicas. Depois será abordado os termos pobreza, segregação e vulnerabilidade e suas possíveis combinações. Um terceiro assunto desta seção envolverá com mais minúcia o espaço urbano e as políticas públicas. Por fim, pretende-se iniciar a discussão de redes de Marques (2005, 2006 e 2007), uma vez que as redes criadas pelos indivíduos podem tornar menos graves a vulnerabilidade e a segregação e possibilitar outros ativos capazes de tornar esses indivíduos mais capazes de participar.

2.2.1 O acesso dos grupos de baixa renda a políticas públicas

É possível encontrar na literatura brasileira argumentos explicativos sobre o acesso dos grupos de baixa renda a políticas públicas. Há quatro linhas interpretativas bastante interessantes (TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a.; BICHIR, 2009; TORRES; BICHIR, 2007) que admitem que “variáveis de diversas naturezas – demográficas, institucionais, espaciais, relativas ao associativismo, entre outras – devem ser consideradas nesse tipo de análise, de modo a construir um cenário mais completo das situações de acesso a políticas públicas” (TORRES; BICHIR, 2007, p. 245).

A primeira delas, trata de um dos elementos explicativos que influenciam no acesso a serviços públicos, que se referem “às características dos indivíduos e famílias, destacando-se especialmente suas características socioeconômicas” (TORRES, MARQUES, BICHIR, p. 233) e demográficas “tais como sexo, idade, renda (BICHIR, 2009). Essas características sociais e demográficas da população, definidas como fatores individuais podem ser as responsáveis por estimular ou obstruir o acesso a informações e maior conhecimento sobre os mecanismos de funcionamento e os canais de acesso a certas políticas públicas (BICHIR, 2009).

Essa abordagem considera que, além da renda, fatores como escolaridade dos indivíduos, escolaridade dos pais, idade e sexo seriam importantes elementos na explicação do nível de acesso a serviços públicos, uma vez que condicionariam, por exemplo, o grau de conhecimento individual a respeito da existência e das formas de acesso, o que afetaria o comportamento desses agentes, por meio de diversos mecanismos (TORRES; BICHIR, 2007, p. 246).

Uma segunda linha interpretativa sobre o acesso dos grupos de baixa a políticas públicas diz respeito ao papel do Estado, “as possíveis lógicas e interesses que este (ou segmentos de sua burocracia) teria em fornecer ou não serviços às camadas mais pobres da população” (TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a., p. 233). Aqui pode ser anexado o debate brasileiro das décadas de 1970 e 1980 em que se destacou a ausência de investimentos públicos nas áreas periféricas, “marcadas por precariedades extremas e pela ausência do Estado” (TORRES; BICHIR, 2007, s.a., p. 246).

Nesta linha de interpretação – quanto à centralidade da atuação do Estado - se inserem também hipóteses sobre a presença e natureza de investimentos estatais em áreas periféricas, o modelo da relação entre investimentos públicos e ciclos eleitorais, “segundo o qual os investimentos públicos – especialmente aqueles destinados para as áreas mais pobres – seriam maiores nos períodos anteriores às eleições, de modo a obter retornos políticos ligados especialmente à busca de reeleição” (TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a.,p. 233-234).

E ainda se encontra neste conjunto de estudos explicações relacionadas à “lógica burocrática e à inércia do setor público” que têm “sido mais utilizadas para explicar porque os pobres passaram a ter acesso a determinadas políticas em determinados momentos” (TORRES, MARQUES, BICHIR, p. 234). Se faz de suma importância compreender os padrões de conformação do território (BICHIR, 2009), pois a qualidade de vida, condições e acesso no território são efeitos das políticas públicas, ou seja, da atuação estatal em prover infraestruturas de equipamentos e serviços.

A própria atuação do Estado no espaço urbano, por meio das políticas públicas, pode contribuir para criar, reforçar ou reduzir mecanismos de segregação. O Estado tem forte influência na produção desses espaços segregados, pois sua atuação no ambiente construído, por meio de investimentos em infraestrutura e em outros equipamentos públicos, gera valorizações de certas áreas e desvalorização de outras. Isso faz com que a população mais pobre muitas vezes não possa arcar com os custos das benfeitorias – devido a mecanismos de renda da terra – e seja deslocada para outras áreas, distantes e desprovidas de infraestrutura básica e equipamentos públicos, aumentando, desse modo, seus gastos com transporte e sua exposição a variados tipos de risco (BICHIR, 2009, p. 79).

Um outro eixo interpretativo traz o papel dos movimentos sociais. Devido à sua influência e eclosão nos anos 1970 e 1980 redirecionando os investimentos estatais para as áreas periféricas. Ou seja, “as políticas sociais seriam expandidas para as regiões mais pobres da cidade, após a pressão de grupos sociais organizados que, dessa forma, contribuiriam para alterar a direção dos investimentos estatais)” (TORRES; BICHIR, 2007, p. 247).

Neste contexto também se associa aos movimentos sociais a atuação e ação conjunta com associações comunitárias e por meio de vínculos com instituições religiosas ou laicas, “que influenciaram o acesso a serviços públicos, especialmente no âmbito de comunidades carentes” (TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a., p. 235. “O papel desempenhado pelas práticas associativas – especialmente religiosas” que são grandes responsáveis pela atenuação dos

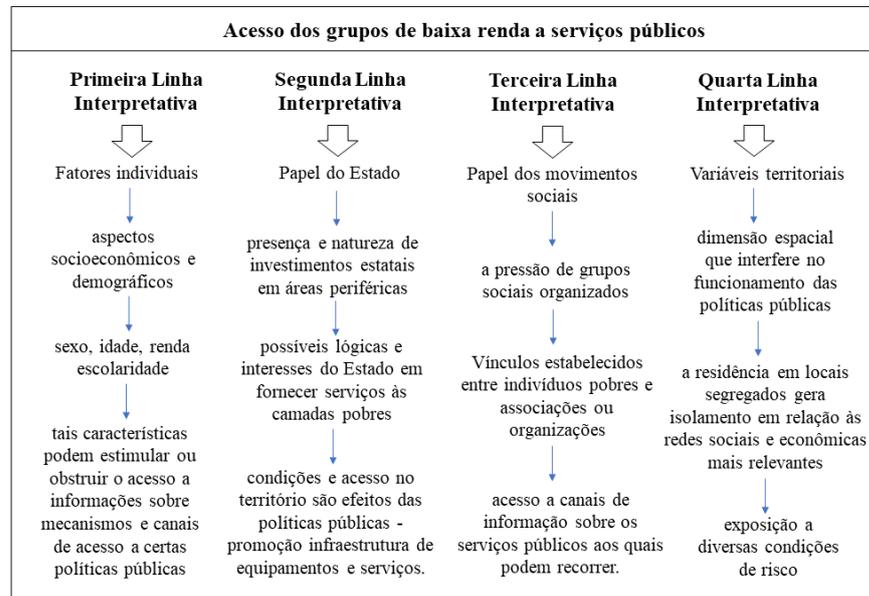
efeitos da exclusão, especialmente no caso da inserção no mercado de trabalho (TORRES; BICHIR, 2007, p. 247).

Vínculos estabelecidos entre indivíduos pobres e associações ou organizações podem influenciar no acesso a canais de informação sobre os serviços públicos aos quais podem recorrer. A literatura aponta que essa “dimensão da importância das redes de relações está presente na literatura desde a descrição dos processos de produção dos loteamentos periféricos das décadas de 60 e 70” (SANTOS, 1985 citado por TORRES; BICHIR, 2007, p. 247).

Uma quarta linha de interpretação para o acesso a políticas públicas diz respeito a variáveis territoriais, que se relacionam às condições do território, como a segregação residencial, definida como “concentração espacial de certos grupos sociais, no acesso a serviços públicos” (TORRES; BICHIR, 2007, p. 247). Trata-se, portanto, da “existência de uma dimensão espacial que interfere no funcionamento das políticas públicas” (TORRES; BICHIR, 2007, p. 247), ou seja, “a residência em locais altamente segregados teria como principais consequências o isolamento em relação às redes sociais e econômicas mais relevantes” (TORRES; BICHIR, 2007, p. 247), além disso, há um aumento da “exposição a diversas condições de risco, que gera uma série de “externalidades negativas” com efeitos significativos sobre os circuitos de reprodução da pobreza (TORRES; BICHIR, 2007, p. 247; TORRES, 2004). Mesmo que indivíduos em mesmas condições sociais, esteja em territórios diferentes na cidade, isso faz com que tenham acesso a serviços públicos de forma diferente, além disso, pode também ser diferente o acesso ao mercado de trabalho (TORRES; BICHIR, 2007).

Além dos aspectos mencionados acima quanto às variáveis territoriais, é possível também perceber que o tempo de residência em um determinado local é um “incremento das condições de acesso a certos serviços” (BICHIR, 2009, p. 80). O que importa nesse sentido é, por exemplo, “o adensamento das redes de relações e para a capacidade de organização” (BICHIR, 2009, p. 80). Ou seja, bairros mais antigos tendem a fortalecerem ao longo do tempo sua rede de relações, tanto com seus próprios moradores quanto com bairros vizinhos. Isso faz com que haja mais pressão no Estado para obtenção de serviços públicos, e, o próprio Estado tende a fornecer serviços de forma crescente se comparado um bairro ao longo do tempo. Como demonstra o quadro 2 sobre as quatro linhas interpretativas a respeito do acesso dos grupos de baixa a políticas públicas.

Quadro 2: Acesso dos grupos de baixa renda a serviços públicos.



Fonte: elaboração própria a partir de Torres, Marques, Bichir, (s.a.), Bichir (2009) e Torres e Bichir (2007).

A partir do exposto acima é possível depreender que em um mesmo território, pessoas em diferentes níveis de pobreza, ou em territórios diferentes, pessoas em mesmo nível de pobreza podem ter acessos diferentes a políticas públicas. Isso devido a “variáveis de diversas naturezas – demográficas, institucionais, espaciais, relativas ao associativismo, entre outras (TORRES; BICHIR, 2007, p. 245).

Continuando esse assunto, mas com outro estudo, pode-se ver resultados mais estreitos a partir de uma realidade analisada. São os resultados do estudo de Bichir (2009) a respeito das variáveis que interferem no acesso dos grupos de baixa renda a políticas públicas.

Sobre o tempo de permanência no bairro, ela nota que “a relevância do grau de consolidação dos domicílios [...] pode garantir melhores condições gerais de infraestrutura urbana”, isto porque, segundo ela “quanto maior [o] tempo, maior a proporção de domicílios com acesso adequado a serviços urbanos” (BICHIR, 2009, p. 83).

Outro aspecto interessante diz respeito às variáveis relativas à participação em associações civis e religiosas. Bichir (2009) atesta que “essa dimensão do associativismo parece ter certa relevância indiretamente, uma vez que o indicador de tempo de residência no bairro – que pode representar uma próxi do potencial de mobilização dessa população – mostrou-se relevante” (BICHIR, 2009, p. 86).

A dimensão econômica também parece importar se for considerado que “os domicílios em que a renda familiar per capita é de no máximo meio salário mínimo contam com níveis de acesso muito piores do que domicílios cujos chefes também estão há pouco tempo no bairro, mas que têm renda familiar per capita superior a meio salário mínimo” (BICHIR, 2009, p. 83)

Já a distância em relação às centralidades evidencia que, no estudo de Bichir (2009), “domicílios mais próximos das áreas centrais (a no máximo 5 km)” contam “com melhores níveis de acesso do que domicílios mais distantes (a mais de 5 km dessas centralidades)”. Traduzindo, vê-se que há “relevância da proximidade às áreas centrais para a obtenção de melhores níveis de acesso a serviços” (BICHIR, 2009, p. 83).

Considerar a segregação residencial junto a aspectos como - variáveis individuais, papel do Estado em serviços de infraestrutura e desempenho da burocracia, movimentos sociais, participação associativa, distância em relação às centralidades e variáveis territoriais como tempo de residência – leva à “premissa de que os condicionantes do acesso a serviços urbanos são múltiplos, mesmo entre a população mais pobre do município” (BICHIR, 2009, p. 76).

Os resultados da autora apresentam que

as condições de acesso à infraestrutura urbana entre os mais pobres são explicadas por um conjunto bastante diversificado de fatores, apontando a complexidade das situações de acesso. Além disso, mostrou-se que, apesar das coberturas relativamente altas dos serviços urbanos, há barreiras localizadas ao acesso que precisam ser enfrentadas pelo poder público, sendo que este deve estar atento para a heterogeneidade das situações de segregação residencial, que se manifestam em diferentes escalas (BICHIR, 2009, p. 84-85).

E suma, “as variáveis territoriais foram as que mais geraram diferenciais nos níveis de acesso a serviços urbanos, especialmente as relacionadas com a escala da macrossegregação, ou seja, ao fato de os domicílios estarem localizados em áreas centrais, intermediárias ou periféricas” (BICHIR, 2009, p. 85). O que desperta atenção para as questões de segregação, que serão discutidas em seção a seguir.

As linhas interpretativas apresentadas nessa seção muito convergem com a teoria de redes de Marques (2015, 2006 e 2007) da seção anterior, pois munidos de certos ativos os indivíduos conseguem superar situações de vulnerabilidade.

2.2.2 Pobreza, segregação e vulnerabilidade social

É verdade que a vulnerabilidade se manifesta com diferentes intensidades nas heterogêneas porções do território. É também sensato dizer que a pobreza agrava e proporciona vulnerabilidade social. A vulnerabilidade social afeta as pessoas, de forma diferente, a depender das condições do território. E o território reflete a vulnerabilidade das pessoas. Cada pessoa é afetada de forma diferente a partir do reflexo do território e de suas condições sociodemográficas. A pobreza pode agravar a vulnerabilidade, mas vulnerabilidade está para além da pobreza.

O fenômeno da pobreza possui analiticamente três principais amplitudes: A primeira é a pobreza absoluta que “está ligada a fatores relacionados com sobrevivência física (LOPES; MACÊDO; MELO, 2017, p. 23). A segunda é a pobreza relativa que “compreende as necessidades a serem satisfeitas, conforme o modo de vida que predomina na sociedade analisada” (ROCHA, 2003 citado por LOPES; MACÊDO; MELO, 2017, p. 23).

A terceira amplitude trata-se do conceito de pobreza multidimensional que, por sua vez, “está ligado à situação de privação não apenas econômica, mas também cultural e política. Isso significa um esforço em compreender esse fenômeno não o reduzindo ao viés monetário” (LOPES; MACÊDO; MELO, 2017, p. 23). Aqui se introduz o conceito de vulnerabilidade social que observa diferentes variáveis, mas isso será discutido mais adiante.

Tratando a pobreza aqui como fenômeno que envolve tanto fatores relacionados com sobrevivência física e necessidades a serem satisfeitas como privação não apenas econômica, mas também cultural e política, ou seja, um conjunto heterogêneo de situações associadas a privações de bem-estar, ela será tratada como fenômeno multidimensional. Sendo assim, é preciso entender que ela

envolve um conjunto amplo de dimensões econômicas, mas também sociais, em sentido amplo (incluindo práticas, padrões de sociabilidade, referenciais culturais que dão sentido à própria condição, etc.), assim como políticas (visto que se vinculam às opções de vida, às decisões tomadas e às estratégias seguidas pelos indivíduos, apontando, portanto, para dimensões associadas à liberdade de escolha entre alternativas) (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012, p. 36).

É importante ressaltar que o bem-estar social pode estar majoritariamente ligado à atuação estatal, mas outras esferas como a família e as relações com a própria comunidade têm também sua importância, assim como também tem importância a integração do indivíduo com o mercado. E para que se mantenham essas relações são necessários elementos como os “padrões de vínculos sociais de que os indivíduos dispõem (suas redes)”, além disso, seus “padrões de integração ou de isolamento espacial (a segregação)” e também “elementos de formato e procedimento das políticas públicas, assim como dos próprios mercados econômicos (respectivamente instituições políticas e econômicas ou, mais amplamente, instituições sociais)” (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012, p. 36).

Assim, se são centrais para a presença de pobreza o próprio funcionamento das esferas produtoras de bem-estar (o funcionamento do mercado de trabalho, a presença de políticas públicas universalistas, de comunidades e famílias integradoras, etc.), assim como a existência de atributos individuais que permitam participar dessas fontes de bem-estar (atributos de qualificação profissional para acessar mercados, atributos de cidadania legalizada para acessar políticas, pertencimentos do indivíduo a coletividades, etc.), são também essenciais às maneiras pelas quais os indivíduos acessam tais fontes (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012, p. 36).

Pobreza e segregação residencial estão intrinsecamente ligadas. As lógicas que operam para que haja segregação residencial seriam as “condições do mercado de trabalho”, a “dinâmica do mercado imobiliário” e a ausência ou inadequação das políticas públicas, que denunciam condições de pobreza (TORRES, MARQUES, BICHIR, p. 239). “Cada uma dessas dimensões atua de modo diferenciado e coordenado, no sentido de produzir separação residencial entre diferentes grupos de renda” (TORRES, MARQUES, BICHIR, p. 239).

O entendimento sobre o que seja segregação pode estar relacionado à dificuldade de entender que se trata de um fenômeno para além das dimensões econômicas, culturais e políticas, mas também de dimensões espaciais que definem a realidade social (SABATINI, 2004).

Entre desigualdades e segregação não existe relação direta, mecânica ou de simples reflexo das primeiras sobre a última. Parece-nos essencial conhecer, em cada cidade, a relação entre segregação e outros processos ou mecanismos, tanto por atuarem estimulando a segregação como por operarem com suas consequências, incluindo-se entre elas a venda e compra de terras (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 170).

Segregação, por si só, não pode ser vista como sinônimo de pobreza, já que trata-se da concentração espacial dos grupos sociais em certas áreas e o grau de homogeneidade social observado nessas áreas (TORRES, 2004; TORRES, MARQUES, BICHIR s.a.), mas grupos sociais e bairros pobres tendem a ficar distantes dos serviços públicos e de pontos de trabalho, caracterizando um grau de segregação elevado, o que por sua vez, agrava a pobreza.

A segregação pode ser entendida “como separação dos grupos sociais no espaço, gerando relativa homogeneidade social interna e heterogeneidade em relação aos grupos sociais do entorno” (BICHIR, 2009, p. 76). Isto é, “diz respeito a um espaço territorial separado fisicamente da cidade da qual ele pertence e que concentra uma população considerada homogênea sobre algum aspecto” (RODRIGUES, 2008, p. 5).

A “segregação residencial está associada, muitas vezes, à pior qualidade residencial, a riscos ambientais e a problemas de saúde pública” (CEM, 2004 citado por TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a., p. 241). “A segregação social está também associada, muitas vezes, à moradia em situação irregular” (TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a., p. 241). Sendo assim, a segregação residencial pode agravar a segregação social.

A segregação social no território urbano, para Sabatini e Sierralta (2004), sinônimo de segregação residencial, pode ser caracterizada em três dimensões, de acordo com os autores. Primeiro “a tendência de certos grupos sociais em concentrar-se em algumas áreas da cidade”; pode-se também caracterizá-la como “a conformação das áreas com alto grau de homogeneidade social”; e, um terceiro aspecto levantado pelos autores diz respeito à “a percepção subjetiva que se forma sobre o que é segregação “objetiva” (as duas primeiras dimensões) tanto para os que pertencem a bairros ou grupos segregados, como para os que estão fora deles” (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 171).

Dessa forma, além das dimensões de segregação relacionadas “à concentração de um grupo espacialmente e a conformação de áreas ou bairros socialmente homogêneos” (RODRIGUES, 2008), há ainda a dimensão tratada como “segregação subjetiva” (SABATINI; SIERRALTA, 2004, RODRIGUES, 2008), isto é, a “percepção que os moradores têm da segregação conforme as dimensões anteriores – que correspondem à segregação objetiva. Tal percepção pode ser sentida muitas vezes pela estigmatização e marginalização de grupos sociais menos favorecidos” (RODRIGUES, 2008, p. 5).

A segregação subjetiva

se refere, em primeiro lugar, à percepção que as pessoas têm do fato de fazer parte de um grupo social que tem uma forma peculiar de ocupar o espaço. No caso das famílias pobres, o sentimento de ser marginal, de fazer parte de uma espécie de “resíduo social”, é um fator-chave para que a segregação produza efeitos profundos de desintegração social. A inação juvenil, a presença, nos domicílios de jovens que não estudam nem trabalham, normalmente é uma primeira desintegração social vinculada à segregação residencial. Não são poucos os jovens que irão se integrando ao crime como profissão, irão se consumindo em álcool e drogas, abandonando projetos de vida estruturados no padrão predominante de valores da sociedade (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 171).

Portanto é muito mais que estar em um bairro cujo acesso a serviços seja dificultado por algum aspecto, é mais que estar em condição de pobreza e é mais que estar em situação de vulnerabilidade. A dimensão subjetiva da segregação apresentada por Sabatini e Sierralta (2004) é capaz de compreender os “estigmas territoriais, um tipo de versão agravada dos estigmas sociais, ocupa um lugar-chave na tradução de um determinado padrão de segregação, com problemas de desintegração social e de sua culminação na formação de guetos urbanos” (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 190),

o aspecto subjetivo da segregação está relacionado à identidade e ao prestígio atribuídos a bairros ou áreas inteiras da cidade. De um lado, encontram-se os estigmas territoriais que se encarregam de marcar os bairros “ruins”. Todos que lá vivem são suspeitos. De outro, os bairros de prestígio, denominados “exclusivos” pelos corretores de imóveis, o que não deixa de ser eloquente por si mesmo. Viver em tal área outorga *status* e outras vantagens mais tangíveis, como a qualidade dos serviços e das infraestruturas (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 172).

Historicamente os bairros e ocupações advindas do uso ilegal do solo e construções irregulares significou sempre um “degrau na construção social dos estigmas territoriais” (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 170). Entretanto, atualmente este problema tem se expandido tomando outras formas e proporções, “os *guetos* urbanos que hoje surgem em tantas cidades devem-se, em grande parte, à estigmatização, social ou pública, de conjuntos habitacionais produzidos pelas políticas habitacionais estatais” (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 170).

A segregação, portanto, poderia ser definida como aquela disposição espacial aglomerada de grupos sociais que contribui para agravar determinados problemas para alguns grupos e para atenuá-los ou resolvê-los para outros. Esses problemas representam componentes especificamente urbanos da

pobreza, como o congestionamento e a acessibilidade que empobrecem os habitantes das cidades, geralmente de todos os grupos sociais, ou como os problemas de desintegração social, que afetam os membros de grupos pobres ou discriminados (SABATINI; SIERRALTA, 2004, p. 185).

Segregação social. Segregação territorial. Segregação Espacial. São termos encontrados na literatura. Os dois últimos parecem sinônimos e estão intrinsecamente relacionados quando se fala em políticas públicas do urbano, ou a variável territorial para analisar o alcance das políticas públicas em determinado espaço. O primeiro, segregação social, diz-se de grupo socialmente apartado dos demais, excluídos por aspectos de informação, habilidades, inserção profissional e outros “ativos” que não necessariamente estão relacionados ao território. Pode-se adotar o termo segregação socioterritorial que abarca os três. Este pode ser útil, pois percebe-se que embora independentes, tais aspectos se relacionam no tecido urbano.

Um território pobre e segregado, com dificuldade de acesso a serviços públicos pode presenciar outro fenômeno, mencionado acima - a vulnerabilidade social. Fenômeno este que “relaciona-se com a exposição ao risco, por um lado, e com a capacidade de resposta, material e simbólica, que indivíduos e famílias conseguem fornecer para fazer frente ao risco ou ao choque (que significa a materialização do risco)” (BRONZO, 2008, p. 4). Significa “ausência ou insuficiência de oferta e/ou de acesso a direitos sociais, bens e serviços públicos” (DELGADO; SOUZA, 2017, p. 14) “numa perspectiva de pobreza entendida como para além de apenas insuficiência de renda” (DELGADO; SOUZA, 2017; BRONZO, 2008, p. 2).

A presença de situação de pobreza circunscrita a um determinado território ou não sinaliza “a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado”. Tais ativos podem estar relacionados à “infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, que representam três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas” (IPEA, 2015, p. 14).

A ausência de tais ativos sinaliza situações de exclusão em determinado território “numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários” (IPEA, 2015, p. 13). E isto pode ser entendido como vulnerabilidade social.

Famílias pobres e vulneráveis apresentam ainda, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc.), algumas condições ou aspectos psicossociais

negativos, que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza. Frequentemente as famílias nessas condições de intensa e extensa vulnerabilidade e pobreza desenvolvem atitudes e comportamentos de apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência, que acabam por “aprisionar” as famílias e indivíduos nas armadilhas da pobreza (BRONZO, 2008, p. 3).

Assim como a pobreza pode gerar segregação de grupos sociais, mas ambas não podem ser indiscriminadamente associadas, a relação entre vulnerabilidade e pobreza não é direta. Ou seja, a “vulnerabilidade não se restringe à pobreza e nem todos os pobres são vulneráveis da mesma forma” (DELGADO; SOUZA, 2017, p. 14). Contudo,

não se pode desconsiderar que tais fenômenos estão interligados, uma vez que a vulnerabilidade é maior nas famílias pobres que possuem menor quantidade e diversidade de elementos para enfrentar os diversos riscos, ou seja, a exposição aos riscos e a capacidade de prevenção e resposta variam de acordo com a situação de pobreza ou não pobreza das famílias. Isso significa que os pobres são mais vulneráveis porque estão mais expostos a riscos e possuem menos ativos para administrá-los (BRONZO, 2008, p. 3, citado por DELGADO; SOUZA, 2017, p. 14).

Fatores tanto endógenos quanto exógenos podem definir um indivíduo vulnerável. Os primeiros estariam relacionados à “dimensão psicossocial, com ações e ativos para prevenir, mitigar e enfrentar os riscos sociais”, os segundos estão postos independentes das pessoas e das famílias, “tais como oportunidades e serviços públicos disponíveis” (BRONZO, 2008, citado por DELGADO; SOUZA, 2017, p. 13).

Logo, a vulnerabilidade social seria compatível com a situação de famílias no limiar da pobreza, em condições de habitação inadequadas e com perspectivas limitadas de formação de capital humano, a partir da presente geração de crianças. Neste sentido, o termo expressa a suscetibilidade à perda de qualidade de vida (à perda de renda e ao acometimento de doenças), intensificada pela probabilidade de reprodução intergeracional desta mesma suscetibilidade (ARAUJO, 2017, p. 85).

Aspectos como insuficiência de formação profissional, altos índices de gravidez na adolescência, dificuldades de inversão e permanência no mercado de trabalho podem estar relacionados a bairros mais pobres. “Embora os mecanismos que explicam, por exemplo, a relação entre pior desempenho educacional e local de residência não sejam bem conhecidos, é bastante claro que o pior desempenho educacional tende a contribuir para perpetuação da pobreza em longo prazo” (TORRES, MARQUES, BICHIR, p. 242).

Como visto, segregação socioterritorial, pobreza e vulnerabilidade social estão intrinsecamente relacionadas, apesar de serem de certa forma independentes, uma pode causar agravamento em outra. Isto é, um fenômeno não necessariamente leva ao outro, mas nota-se combinações que causam maior agravamento na condição de vida das pessoas e grupos sociais. Como afirmam Torres, Marques e Bichir (s.a. p. 239), “apesar da segregação, a pobreza urbana e o baixo acesso a serviços estarem muitas vezes relacionados entre si, é possível identificar várias combinações desses três elementos, inclusive no Brasil recente”.

Neste estudo a vulnerabilidade social é um aspecto central, uma vez que buscou-se verificar na realidade analisada aspectos que indiquem influência desta na participação social de atores sociais. Para tanto a vulnerabilidade social circunscrita territorialmente é um aspecto de análise interessante.

Sendo, pois, o espaço urbano um evidenciador de condições para análise da vulnerabilidade social é necessário entender o papel do Estado por meio de políticas públicas nesse contexto. É do que trata o próximo tópico.

2.2.3 O espaço urbano e as políticas públicas

A segregação espacial promove um problema que pode ser fundamental na discussão sobre acesso ao mercado de trabalho, ao lazer, e, sobretudo, aos serviços públicos e privados: a distância do bairro ao centro da cidade. “Associada à distância comparecem elementos que devido a combinação com a baixa renda dos moradores do bairro dificultavam ainda mais as condições de vida da população, como a falta de infraestrutura urbana, transporte, água, asfalto e luz” (RODRIGUES, 2008, p. 4). Ademais a “distância entre moradia e a cidade, está conectada à dificuldades de conseguir empregos, devido a rara existência deste em locais de moradia de população de baixa renda e também a dificuldade de se obter informações sobre postos de trabalho” (RODRIGUES, 2008, p. 4), o que leva ou agrava a segregação social.

Para entender como atua o Estado por meio das políticas públicas, é necessário entender o espaço. Onde se concretizam as políticas públicas, onde os fenômenos sociais como a pobreza, a segregação e a vulnerabilidade social se encontram em vários níveis. Onde o Estado reverte ou reafirma tais condições.

O aprofundamento partir dos anos 1950 da divisão de trabalho provocou necessidades sociais e urbanas para a sobrevivência da população. Aumentou-se a demanda por serviços de infraestrutura (água tratada, esgoto, energia elétrica, pavimentação das vias) e de transportes coletivos mais rápidos, devido à distância entre o trabalho e a moradia (NUNES, 1989). Tudo isso em razão dos processos de urbanização no Brasil que “ocorreu concomitantemente à manutenção de elevados patamares de pobreza absoluta e relativa, tanto no campo quanto nas cidades” (MARQUES, s.a., p. 3).

Isto deveu-se, em grande significância, ao mercado de terras, pois a ocupação das áreas se dava e ainda se dá sob ações do poder público, “que ao longo de décadas se dedicou a remover favelas em áreas melhor localizadas, tolerando outras onde o mercado imobiliário tinha menor interesse [...] o que também ocorreu [e ocorre] com os conjuntos habitacionais: segregados em áreas mais baratas, onde não há especulação imobiliária” (MARQUES, s.a., p. 5; SABATINI; SIERRALTA, 2004).

Nesse cenário, as políticas habitacionais federais permaneceram residuais [...] conseqüentemente, “a grande maioria da população que não conseguia acessar a habitação pela via do mercado, permaneceu também fora do horizonte das iniciativas públicas” (MARQUES, s.a., p. 3). Ainda mais se deu o agravamento dessa situação em razão da “quase completa ausência de políticas de gestão do território, em especial a ausência de política fundiária nas cidades brasileiras”, cenário este que “estabeleceu padrões duradouros de segregação residenciais” (MARQUES, s.a., p. 3).

O resultado articulado desses processos foi a prevalência de amplos espaços de informalidade, ilegalidade e, sobretudo, precariedade habitacional e urbana a que passou a ser submetida uma parcela considerável ou mesmo majoritária da população de nossas cidades [...]. Somaram-se a ampliação das favelas e nelas a vulnerabilidade urbana, social e ambiental (MARQUES, s.a., p. 3).

Ainda na década 1980 ocorria certa “coincidência entre segregação espacial e periferias urbanas [...] além da correlação imediata que identificava esses como espaços da pobreza urbana” (RODRIGUES, 2008, p. 5). Eram facilmente identificadas como “áreas afastadas do núcleo urbano da cidade, espaços de condições de vida precárias, “espaços fora da ação estatal”, comum padrão espacial de carências e segregação social” (RODRIGUES, 2008, p. 5).

Entretanto, essa divisória nítida foi se desfazendo, “inúmeras mudanças ocorreram nas cidades e em suas periferias nas últimas décadas e reconsiderações teóricas se mostraram

necessárias para abarcar essas especificidades e as novas realidades” (RODRIGUES, 2008, p. 6). Contudo, é necessário entender que “se essas mudanças espaciais têm feito diminuir a homogeneidade das periferias como local de ocupação das classes mais pobres, por outro lado, muitas vezes, mantém a segregação social através de barreiras físicas e morais” (RODRIGUES, 2008, p. 6). “Como consequência das desigualdades sociais, os espaços são hierarquizados e segregados através de concentração e acúmulo de bens e carências” (MARQUES, 2007 citado por RODRIGUES, 2008, p. 7). As relações no espaço são relações sociais e estão imbricadas nas desigualdades desse espaço, fornecendo assim “acessos desiguais a bens materiais através de serviços ou mercado de trabalho e também a bens imateriais, como repertórios ou formas de viver”.

Em suma, as

políticas públicas são entendidas como o Estado em ação, mas políticas públicas urbanas incluem, em especial, as ações do Estado que incidem sobre o tecido urbano, seus territórios e a vida urbana. [...] estão aqui incluídas as políticas de produção direta do espaço construído, como transportes, infraestrutura e habitação, mas também a regulação estatal sobre ações privadas, como o licenciamento de empreendimentos, por exemplo. Entretanto, as políticas do urbano também incluem ações do Estado que influenciam a sociabilidade e a vida urbana, embora sem produzir diretamente o ambiente construído. Nesses casos, a política cria e altera o espaço urbano ao influenciar a maneira pela qual os habitantes vivenciam o cotidiano da cidade. A implementação local das políticas sociais, por exemplo, gera fluxos espaciais de agentes públicos e usuários, ao mesmo tempo que se apoia em estratégias espaciais de localização de equipamentos e programas (JOBERT E MULLER, 1987, citado por MARQUES, 2017, p. 2-3).

Considerando as especificidades do tecido urbano dos vários territórios e, sobretudo, entendendo que outros aspectos como pobreza e vulnerabilidade social podem agravar e serem agravados neste contexto faz-se de suma importância a intervenção estatal por meio de “políticas de produção concreta do espaço construído (saneamento, habitação etc.)” e também “políticas não associadas à produção do espaço (como saúde, educação etc.)”. Isto porque “tanto as primeiras quanto as segundas acabam por se espacializar ao longo da implementação, interagindo de formas diferenciadas com os padrões de segregação e as desigualdades de acesso presentes na cidade” (TORRES, MARQUES, BICHIR, p. 243). Esta questão é importante, “pois pensar a heterogeneidade da pobreza no espaço [...] [é] fundamental para o

desenvolvimento de políticas públicas que sejam mais efetivas” (TORRES, MARQUES, BICHIR, p. 238).

Segundo Marques (2017) é possível se falar em “política do urbano” devido às especificidades do espaço, e da forma como as pessoas se inserem e se apropriam desses espaços, bem como a atuação do Estado por meio das políticas públicas de diversas formas nos diferentes territórios da cidade, que seria a “dimensão do social, produzida por interações sociais, múltiplas e em contínua mudança” (MARQUES, 2017, p. 3). Para ele a “política do urbano apresenta especificidades pela sua associação com o espaço urbano, gerando elementos de três ordens: espacialidades, percepções e propinquidade” (MARQUES, 2017, p. 2).

A compreensão dessas dimensões da política passa pela consideração de um conjunto específico de atores historicamente constituídos – elites políticas e burocracias locais, capitais do urbano e atores da sociedade civil organizada – no interior de redes formadas ao longo das trajetórias desses indivíduos (e desses setores de política pública), e cercados pelas instituições do setor, o que denomino de tecido relacional do Estado (MARQUES, 2017, p. 2).

Ou seja, “espaço é, então, uma dimensão constitutiva da política, pois a política se localiza no tempo e no espaço. Logo, como não existe política fora do tempo, não é possível pensar política fora do espaço” (MASSEY, 2005, citado por MARQUES, 2017, p. 3).

O espaço constitui-se em uma estrutura de médio alcance, que é constantemente construída e alterada pelos atores, mas que se apresenta para eles em um dado momento como um conjunto de constrangimentos e possibilidades, emoldurando a política, influenciando suas estratégias e a formação de preferências e visões de mundo (MARQUES, 2017, p. 2).

Admitindo as contribuições do institucionalismo histórico Marques (2016a, 2017) admite as relações entre espaço e instituições em dimensões importantes para a compreensão e análise dessas relações. A primeira dimensão constitutiva das instituições e das práticas políticas, para ele,

apresentam sempre uma dimensão espacial, o que a geografia denomina espacialidade dos processos. Isso envolve as facetas espaciais das instituições, como, por exemplo, os distritos eleitorais na representação política, as escalas do federalismo nas políticas públicas, os limites territoriais dos Estados nacionais e os trajetos das campanhas eleitorais ou as estratégias espaciais de mobilização de movimentos sociais (MARQUES, 2017, p. 3-4).

Outra dimensão seria a do espaço que “ocupa um importante papel na formação das percepções políticas”, pois “o espaço é uma das dimensões a moldar as percepções e as preferências sobre política, assim como as estratégias e as ações possíveis, gerando percepções espaciais” (MÉO, 1991, citado por MARQUES, 2017, p. 3).

Exemplificando essa dimensão, podemos pensar no lugar da ideia de periferia em expressões artísticas de protesto (como o Rap), na formação de identidades regionais (e seus separatismos) ou na relação entre padrões de segregação residencial e percepções sobre justiça social e desigualdades (MARQUES, 2017, p. 3-4).

A terceira e última dimensão proposta por Marques se trata dos “padrões de localizações, contiguidades, distâncias e fluxos” ou o que é chamado na literatura de propinquidade (MARQUES, 2017, p. 3-4).

Em certo sentido, a propinquidade (dimensão espacial concreta) representa a cristalização de certas espacialidades (dimensão das práticas). Incluem-se aqui tanto os efeitos do espaço herdado sobre o qual a política age quanto os efeitos concretos das ações políticas sobre o espaço. A existência de legados espaciais prévios estabelece constrangimentos e possibilidades, gerando incentivos e desincentivos para certas ações, assim como influenciando processos. Esse efeito está ligado a localizações pontuais, como os locais das escolas de melhor qualidade e seus distritos, com consequências para as desigualdades educacionais e as estratégias das famílias (MARQUES, 2017, p. 3-4).

Pensar na política do urbano é ressaltar o uso e apropriação do espaço, a atuação do capital imobiliário e outros elementos que envolvem “instituições, agências e processos de produção de políticas; atores sociais, suas relações entre si e com o Estado; e legados e processos que as produzem” (MARQUES, 2017, p. 8). Além disso, “as instituições enquadram a política pelas regras formais, pelas normas sociais e pelos desenhos organizacionais. Isso tem efeitos sobre dinâmicas políticas e sobre o encaixe dessas instituições com agentes sociais e suas estruturas de ação” (SKOCPOL, 1992 citada por MARQUES, 2017, p. 8).

Na trajetória da literatura de políticas públicas, o destaque a atores é um elemento central desde as matrizes pluralistas já nos anos de 1940 [...] embora cada política conte com atores distintos, sustento a importância de três grupos, além dos atores estatais já mencionados – políticos, capitais do urbano e organizações da sociedade civil (MARQUES, 2017, p. 9).

Também tem influência na efetivação das políticas do urbano os “desenhos de agências, organizações e das próprias políticas”, ou seja, “os desenhos das políticas do urbano se espacializam, sobretudo na entrega de serviços e políticas, influenciando a sua efetividade e as relações entre agências e atores dispersos territorialmente” (MARQUES, 2017, p. 8).

Vale dizer que a localização dos equipamentos das políticas e seus traçados espaciais dão à política e às políticas do urbano um caráter ainda mais inercial e dependente da trajetória do que em outras políticas [...]. O “onde” define o “quem”, beneficiando grupos localizados que se empoderam pela espacialização própria da política, gerando mecanismos de retornos crescentes ainda mais fortes do que em políticas não espacializadas (MARQUES, 2017, p. 8).

Até aqui foram abordadas as várias formas com que a literatura tem trabalhado a questão da imersão de políticas públicas no tecido territorial urbano, bem como a atuação combinada dos fenômenos da pobreza, segregação e vulnerabilidade social, cujo agravamento em mais distancia os indivíduos e grupos do Estado e dos serviços públicos. Tratou-se também da importância que a associação entre indivíduos de determinado território tem em poder alterar as condições do próprio território, sobretudo a partir da relação que se pode ser estabelecida entre os próprios indivíduos e sua identidade com a comunidade, com outros bairros e com o próprio Estado. É o que Marques (2003, 2006, 2009, 2013) trata como “rede”, sumariamente descrita a seguir.

2.2.4 Iniciando a discussão sobre redes

Como exposto nos capítulos anteriores o território contempla condições de infraestrutura urbana e as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana. Além desses dois fatores, tem-se a presença de equipamento público que impacta significativamente no bem-estar e nos níveis de vulnerabilidade social ou socioterritorial. Esses aspectos podem ter impacto em níveis e formas de participação social, ou seja, as maneiras como os atores sociais interagem com o Estado.

Percebe-se, pois, que “a segregação espacial é um dos fenômenos que interfere nas possibilidades de acesso a infraestrutura e serviços urbanos, bem como a outras condições de vida – como mercado de trabalho, políticas públicas e mesmo bens imateriais” (RODRIGUES,

2008, p. 2). A segregação se agrava à medida da ausência do Estado e de suas políticas públicas. Mas a literatura aponta outro fator capaz de interferir nesse contexto – as redes de relações sociais, redes sociais ou simplesmente, redes (RODRIGUES, 2008; MARQUES, 2003, 2006, 2009, 2013; TORRES, MARQUES, BICHIR, s.a.; MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012).

O termo “redes sociais”, em estudos que tratam da pobreza, sobretudo espacial, é usado como “quesito passível de suprir essas carências”, permitindo “a inserção dos indivíduos em círculos sociais que podem agregar referências que facilitam a aquisição de determinados bens” (RODRIGUES, 2008, p. 2), materiais ou imateriais. Ou seja, as redes podem estar operando para compensar os efeitos de isolamento social provocado pela segregação espacial (MARQUES, 2007) já que “representam vínculos entre indivíduos, organizações, entidades que estruturam várias situações sociais e influenciam o fluxo de bens materiais, ideias, informação e poder” (MARQUES, 2006).

A influência das redes pode ser observada, por exemplo, quanto ao tempo de moradia no bairro, cujos serviços urbanos tentem a ser fortemente influenciados em bairros mais antigos, que pode se justificar pelo aprofundamento das relações e dos tipos de mobilização (TORRES; BICHIR, 2005).

[...] tempo no bairro – encarado como uma *próxi* do grau de consolidação dos domicílios, seu grau de organização e poder de mobilização [...] tem impacto positivo sobre os níveis de acesso a serviços urbanos que são auferidos, indicando a complexidade desses resultados (TORRES; BICHIR, 2005).

O conceito de redes é muito convocado em diversas áreas que tratam de fenômenos sociais buscando a melhor compreensão entre vários atores, variáveis ou conceitos. Desde a Teoria de Coalizões de defesa vinda das teorias de políticas públicas, “em que atores se articulam e defendem certas ideias ou crenças compartilhadas no âmbito de determinado subsistema de política pública, buscando transpô-las para o desenho das políticas” (BARCELOS, 2013, p. 157) por meio de diferentes redes, ou coalizões, que são compostas por atores tanto do Estado quanto da sociedade-, até a abordagem de oportunidades políticas e permeabilidade estatal.

Seja tematizando a conformação dos domínios de políticas, seja pela análise da mobilização de lobby para explicar os “atributos estruturais da influência”, uma ampla literatura sobre o tema demonstrou como as políticas são o produto de interações complexas entre diversos atores, internos e externos ao Estado (MARQUES, 2013, p. 14).

As redes podem proporcionar o entendimento sobre os efeitos da segregação, pois elas dizem respeito à possibilidade de conexão que permite superar ou enfrentar de forma mais efetiva situações de pobreza e/ou segregação. Nesse sentido, “a análise de redes pode contribuir para entender em que medida as redes integram locais segregados, conectando-os a contextos sociais mais amplos e fornecendo meios de superar as carências dadas pela estrutura espacial” (RODRIGUES, 2008, p. 9). Isto é,

a segregação se coloca entre os indivíduos e as estruturas de oportunidades que podem ser acessadas por eles, sendo que um fator de elevada importância no acesso a essas estruturas é a renda. Dessa forma, considerando a segregação como um mecanismo com potencial constrangedor, alternativas que contornam as delimitações do espaço para populações de baixa renda se mostram de especial relevância (RODRIGUES, 2008, p. 8).

A questão da pobreza se colocou historicamente centrada em dois polos de análise. Um deles centrado nas investigações de processos estruturais e sistêmicos, chamando a atenção para o capitalismo e a dinâmica dos mercados de trabalho, sobretudo a questão da formalidade (MARQUES, 2009) e o outro, segundo Marques (2009), predominante na literatura a partir de 1970, com foco “em atributos individuais, sendo processos e elementos sociais entendidos apenas como constrangimentos à inserção dos indivíduos” (MARQUES, 2009, p. 473-474).

No entanto, a integração da sociabilidade e das redes aos constrangimentos econômicos mais amplos e às escolhas individuais permite avançar para a superação da dicotomia entre estrutura e ação que marca a maior parte das interpretações sobre o tema. Com relação ao conteúdo dos processos mobilizados, por outro lado, esse tipo de análise possibilita a construção de um ponto de partida não apenas econômico para o estudo da pobreza, inserindo essa dimensão nos processos sociais que o cercam (MARQUES, 2009, p. 473).

Nessa perspectiva, “a pobreza não seria vista apenas como uma questão de reprodução econômica, mas de integração social e de pertencimento, considerando uma abordagem relacional da pobreza” (MARQUES, 2009, p. 474).

Assim, a compreensão de como se dão os laços sociais é o foco dos estudos em redes, como se constroem as alianças e identidades de certo território ou grupo em certo espaço e de que maneira isto influencia no fenômeno da segregação.

No caso específico da pobreza, a literatura tem estabelecido de forma cada vez mais eloquente como tais redes medeiam o acesso a recursos materiais e imateriais e, ao fazê-lo, contribuem de forma destacada para a reprodução das condições de privação e das desigualdades sociais. A integração das redes ao estudo da pobreza pode permitir a construção de análises que escapem dos polos analíticos da responsabilização individual dos pobres por sua pobreza (e seus atributos), assim como de análises sistêmicas que foquem apenas nos macroprocessos e constrangimentos estruturais que cercam o fenômeno (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012, p. 35).

A análise da conexão entre indivíduos através das redes proporciona compreender o quanto isto possibilita a indivíduos ou grupos de superar certas condições do espaço e mesmo individuais ou até que ponto isto simplesmente vinculam pessoas similares socialmente (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012). “A utilização das redes permitiria separar analiticamente (e testar separadamente) os efeitos dos dois tipos de isolamento – espacial e relacional” (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012, p. 36). Pode ser também que o efeito agravador da pobreza – a segregação – pode “ser combatido, para determinados indivíduos, por suas redes sociais, que poderiam conectá-los “por sobre o território” (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012, p. 37). Podem ser associados nesta perspectiva atributos como variáveis relacionais, de sociabilidade, atributos dos indivíduos e vulnerabilidade social (MARQUES; CASTELLO; BICHIR, 2012, p. 42), como apontou o estudo dos autores. Marques (2007) ressalta a importância das relações entre estrutura social, localização geográfica e “estrutura relacional do social composta pelas redes” (MARQUES, 2007, p. 5).

As redes estabelecidas entre os indivíduos em determinado território podem “auxiliar na produção de identidades, na promoção de sensação de pertencimento e na construção de controle social nas comunidades” e também proporcionar “consequências sobre a integração social, a redução do isolamento de grupos sociais específicos e a construção de padrões de sociabilidade com troca e integração mais intensa entre grupos” (MARQUES, 2009, p. 476). Para Marques (2009), tanto redes sociais quanto redes pessoais produziram potencialmente coesão e integração.

Há autores que ligam as redes ao capital social. Como Putnam (1996, citado por MARQUES, 2009, p. 476) que afirma que “capital social se refere às redes de relações sociais que podem prover aos indivíduos e grupos o acesso a recursos e apoio”.

Marques sinaliza ainda que a análise de redes pode proporcionar entendimento dos efeitos da segregação territorial sobre a pobreza, ou seja, “em que medida as redes integram

locais segregados, conectando os indivíduos submetidos a essa condição a contextos sociais mais amplos” (MARQUES, 2009, p. 477).

De maneira mais específica, a questão diz respeito aos acessos desiguais que os indivíduos podem ter a bens materiais oriundos de serviços, políticas e mercados de trabalho ou a elementos imateriais, como repertórios e formas de viver. Nesse sentido, as redes poderiam ajudar a vencer espaços geográficos e sociais e dar acesso aos indivíduos a círculos sociais mais ou menos amplos, ou inseri-los nesses círculos. Assim, embora com sinais trocados, tanto as redes sociais quanto a segregação apareceriam como estruturas de acesso diferenciado às oportunidades presentes em uma dada sociedade; e, a partir das quais, no entender da literatura sobre pobreza, os indivíduos apresentariam as suas credenciais (ou ativos) e retirariam renda dos mercados (MARQUES, 2009, p. 477).

Buscando a compreensão desses aspectos e se eles de fato se influenciam, bem como o comportamento das redes, os resultados de Marques (2009) demonstram que “quando comparadas com as redes de classe média, as redes pessoais de indivíduos pobres tendem a ser menores, mais locais e menos variadas em termos de sociabilidade” (MARQUES, 2009, p. 480). Além disso, “os mais pobres entre os pobres têm redes com menor variabilidade da sociabilidade, localismo mais elevado e maior importância da vizinhança” (MARQUES, 2009, p. 480).

Outro fator que pode ter influência nas características da rede é a escolaridade, que no estudo demonstrou que “indivíduos com escolaridade mais elevada, mesmo entre os mais pobres, tendem a ter redes mais ricas e menos locais em termos de vínculos” (MARQUES, 2009, p. 481).

Um terceiro fator, que pode influenciar na rede que os indivíduos constroem diz respeito à participação em associações. Marques observou que “a frequência a templos (e não a adesão a credos religiosos) tem efeitos sobre as redes” (MARQUES, 2009, p. 482). Segundo ele, “as pessoas que frequentam intensamente templos religiosos (mais do que quinzenalmente) tendem a ter maior diversidade de sociabilidade, mesmo quando as diferenças são controladas pelo rendimento” (MARQUES, 2009, p. 482). Mas quanto a isso, “o efeito tende a desaparecer quando controlado pela sociabilidade (e não pela renda), o que nos impede de separar completamente os dois efeitos” (MARQUES, 2009, p. 482).

Os resultados de Marques (2009) evidenciaram que

a relação entre espaço urbano e redes indicou que as redes de indivíduos pobres são marcadas por intenso localismo. No caso da classe média, não há praticamente nenhum localismo ou vizinhos nas redes, e a própria ideia de comunidade ou de dentro/fora não faz nenhum sentido. Os indivíduos de classe média constroem suas redes em espaços geográficos muito mais amplos, incluindo laços por toda a cidade, mas também em outras cidades ou países (MARQUES, 2009, p. 483).

Quanto à sociabilidade, outro elemento trabalhado pelo autor é a respeito de “indivíduos que têm sociabilidade ligada ao trabalho têm maior probabilidade de estarem empregados do que os demais (significativo a 95% de significância)” (MARQUES, 2009, p. 485). Entretanto, ainda nesse aspecto, “indivíduos que têm sociabilidades ligadas a ambientes institucionais – igreja, trabalho e associações – também tendem a estar significativamente mais empregados do que os que têm sociabilidade mais local e primária – família, vizinhança e amizade” (MARQUES, 2009, p. 485). Ou seja, “indivíduos com sociabilidade proporcionalmente maior em instituições, menos local e menos primária apresentaram maior probabilidade de ter emprego protegido [com carteira assinada] do que os demais” (MARQUES, 2009, p. 487).

Quanto à segregação social, ou ainda socioespacial, e sua relação sobre as redes, o autor afirma não ter verificado a importância da segregação no tamanho, atividade ou estrutura das redes. Contudo,

indivíduos de regiões mais segregadas tendem a ter redes com menor localismo, em especial se o local de moradia é de pequena escala. Assim, se há efeito da segregação sobre as redes, parece operar para tornar a sociabilidade mais ampla em termos urbanos e, talvez, mais diversificada, favorecendo as redes de locais mais segregados (MARQUES, 2009, p. 483).

Portanto a relação entre segregação e redes se mostra complexa, pois embora “as redes não variem substancialmente segundo o grau de segregação dos locais estudados, aparentemente ajudam a integrar uma parte dos indivíduos que estão segregados” (MARQUES, 2009, p. 483-484).

Observa-se, portanto, que as redes têm como principal característica a de promover possibilidades de os indivíduos superarem de alguma forma ou em alguma medida sua situação de precariedade e segregação. Podem ter influência, mesmo que de forma indireta, a escolaridade, as instituições que conectam os indivíduos e os tipos dessas conexões.

A discussão de redes iniciada aqui tem como pretensão se desenvolver em futuros estudos, já que é um aspecto muito importante para compreender como a segregação, a pobreza e a vulnerabilidade social impactam os indivíduos e populações de forma distinta. Para agora, contudo, pretende-se considerar o impacto das redes na formação do repertório de ação coletiva dos atores sociais, inclusive influenciando nas características associativas.

Tais redes têm impacto nos repertórios dos movimentos sociais, porque a multiplicidade de atores influentes na formação de agenda e no processo de políticas e serviços públicos influencia o processo político e se influenciam mutuamente a partir das redes que estabelecem e de suas estratégias de atuação. As redes impactam, inclusive, nas dimensões do repertório de determinado movimento - institucional e não institucional - que denominam as interações dos movimentos sociais e atores políticos.

Inclusive cabe dizer que as características associativas determinam de forma significativa historicamente o sucesso da apresentação de demandas. Ou seja, a legalização de organizações sociais proporcionou a esses atores maior espaço para apresentação de demandas sociais no Brasil.

2.3 Movimentos sociais: múltiplos atores e repertórios

A partir das novas teorias de políticas públicas que tratam da multiplicidade de atores na formação de agenda e na influência sobre as políticas e serviços públicos, bem como argumentos explicativos sobre o acesso dos grupos de baixa renda a políticas públicas tratados nos capítulos anteriores, tem-se os movimentos sociais vistos a partir da multiplicidade de seus atores e de suas estratégias de atuação.

Os movimentos sociais em suas interações com o Estado via instituições, “não podem ser reduzidos analiticamente à política do confronto” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 362). Isto porque eles “combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado” percorrendo via “institucionalizada e não institucionalizada” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 362). Além disso, “os movimentos sociais não agem somente via conflito com o Estado, mas também por meio da atuação conjunta na implementação de várias políticas públicas, por exemplo, numa diversidade de interações entre os movimentos e o Estado” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 362).

Cabe destacar que movimentos sociais são definidos como coletividades formadas por uma rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados em um conflito político ou cultural, com base em identidades compartilhadas (DIANI, 2003, citado por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 362).

As dimensões institucional e não institucional que denominam as interações dos movimentos sociais e atores políticos são ressaltadas na literatura dada sua importância para a análise dessas relações, segundo Tatagiba e Teixeira (2016, p. 88), apesar disso, “essa é uma questão pouco explorada”. Em seu estudo, as autoras tratam da “importância de *qualificar as interações* entre movimentos sociais e atores político-institucionais para a compreensão dos resultados” dessas interações (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 88).

“Governos e partidos não são apenas aliados ou antagonistas dos movimentos; em certos casos eles podem ser parte da rede do movimento ou manterem com eles uma identidade de projetos” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 88). Assim, percebe-se que existem “dimensões relevantes que afetam os resultados da ação coletiva como as dinâmicas dos movimentos e suas interações com o contexto político” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363), a começar pela institucionalidade do repertório de ação do movimento.

As autoras Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) trabalharam “proposições acerca da complementaridade entre as abordagens de efeitos políticos dos movimentos e o enfoque de “polis”” (SKOCPOL, 1995, citada por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363). Esta vertente de análise interpõe “mecanismos de interdependência entre atores societários, estatais e instituições” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363).

Para estabelecer e possibilitar o entendimento sobre a interdependência entre movimentos sociais, atores estatais e instituições, as autoras se voltam para a abordagem de “polis”, pois segundo elas esta abordagem “oferece vantagens analíticas para investigar os efeitos decorrentes da ação coletiva nas políticas públicas, no contexto de interações com o estado, na medida em que parte do reconhecimento da constituição mútua entre os atores societários e os institucionais” (SKOCPOL, 1992; GURZALAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2011, citados por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363). Isto porque “esta abordagem permite avançar na compreensão das formas de interação entre estes dois grupos de atores, através da proposição sobre os “encaixes institucionais”, entendidos como processos de acesso de alguns atores ao estado e de influência em políticas públicas” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363).

Historicamente a atuação dos movimentos sociais era analisada em termos de “sucesso” e “fracasso” (GAMSON, 1990 [1975], citado por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363). Entretanto aprouve considerar que esta ideia era limitada, sendo antes necessária a compreensão do âmbito em que se fala de “fracasso” ou “sucesso” numa atuação de movimentos sociais. Isto é, os desafiados podem não conseguir alcançar o seu programa estabelecido e serem considerados derrotados, mas, ainda assim, ganhar novas vantagens substanciais para a sua clientela” (AMENTA *et al.*, 2010, p. 144, citado por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 364).

Depois dessa reconsideração, coube melhor os termos “efeitos internos” e efeitos externos” ou “resultados intramovimento” e “resultados extramovimento” (Earl, 2000 citado por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 365).

Os estudos sobre os efeitos intramovimento assinalam as consequências (i) nos ativistas, em seu ciclo de vida (consequências pessoais e biográficas), (ii) no movimento, na construção de sua identidade coletiva e padrões organizacionais, (iii) no campo do movimento, pela criação de contra-movimentos e influência em outros movimentos (EARL, 2000, citado por GIUGNI, 1998, s.p.). Os efeitos extramovimento se concentram nas consequências políticas e culturais (GIUGNI, 1998).

Tomando por base que os movimentos sociais impactam e produzem mudanças políticas e sociais a partir de contextos políticos específicos lutando em condições e posições heterogêneas, modelos têm surgido na literatura. “Analisar as condições que favorecem os resultados dos movimentos e o quanto eles importam em comparação com outros atores consiste no principal desafio desta agenda de pesquisa” (AMENTA; CAREN, 2013, citado por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 365).

Em um primeiro momento pode-se identificar quatro modelos que buscam explicar os efeitos de movimentos sociais na política e nas políticas públicas como exposto no quadro 3.

Quadro 3: Modelos explicativos sobre os efeitos dos movimentos sociais na política.

Modelo 1	Este modelo veiculado por William A. Gamson, avalia o resultado, sobretudo político, do formato organizacional e investiga se movimentos formalmente organizados são melhor sucedidos que movimentos com base organizacional menos rotinizada. Ou seja, sua ênfase recai sobre o papel das variáveis organizacionais e de ação como causa do êxito dos movimentos (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 365).
Modelo 2	Introduz como fator necessário o contexto político na facilitação ou constrangimento dos resultados dos movimentos. A predominância da estrutura organizacional do movimento como fator explicativo dos resultados se desloca em direção ao ambiente político externo, expresso por duas categorias: o papel da opinião pública e da estrutura de oportunidades políticas (GIUGNI, 1998, citado por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 366).
Modelo 3	A estrutura de mobilização do movimento e sua interação com o contexto político operam, de modo combinado, na explicação dos efeitos políticos, rompendo, portanto, com a sequência mediada proposta pelo modelo anterior. O que esse modelo trás é que ressalta que o resultado do movimento só se concretiza quando a opinião pública e/ou os aliados políticos se combinam com as mobilizações do movimento (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 367).
Modelo 4	Denominado de “modelo de mediação política” sua ênfase reside na interação da estrutura de mobilização com o contexto político, dado que o máximo de capacidade de organização e mobilização do movimento não gerará efeitos se não for combinado a oportunidades políticas favoráveis [...]. Assim, não existe uma forma organizacional, estratégia ou contexto político específico que sempre produzam resultados políticos, ou seja, a estrutura de mobilização do movimento produz resultados somente sob certas condições políticas [...] (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 367-368).

Fonte: Elaboração própria a partir de Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017).

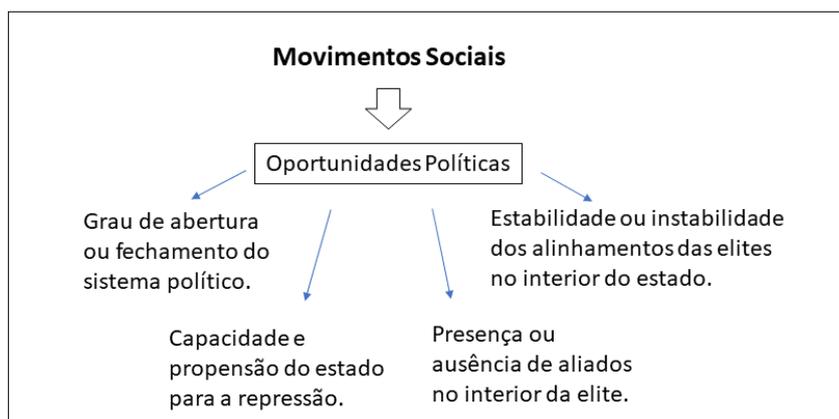
A atuação dos movimentos sociais foi sendo apontada na literatura pelo termo “oportunidade política”, “conceito cunhado para incluir a política institucionalizada nas análises de movimentos sociais e tem sido usado como um fator explicativo para o surgimento de mobilizações” (MCADAM, 2006, p. 27; TILLY, 2006, p. 44, citados por (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 370).

Se a oportunidade política é um aspecto do sistema político que contribui para desencadear a mobilização do movimento, a sequência de ações empreendidas pelo movimento é o resultado da interpretação dos acontecimentos e do cálculo estratégico baseado em repertórios disponíveis de protestos, audiências públicas, abaixo-assinados, pressão junto aos parlamentares, ocupação de cargos em governos etc. A depender da leitura do processo decisório e do clima político, os atores escolhem aquelas ações que podem trazer-lhes melhor resultado tanto em termos de resposta do estado quanto de capacidade de mobilização de seus quadros, ou ainda, de conquista de adesão na opinião pública (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 372).

A partir de sua atuação, considerando as oportunidades políticas, os movimentos podem influenciar alguns elementos, “um ciclo de protesto, por exemplo, pode ser desencadeado por

uma mudança ou uma série delas nos seguintes elementos” (MCADAM, 2006, p. 27; TILLY, 2006, p. 44, citados por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 370).

Quadro 4: A influência do conceito de oportunidade política sobre os movimentos sociais.



Fonte: Elaboração própria a partir de McAdam e Tilly (2006, citados por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017).

O conceito de oportunidades, todavia, não dá conta da explicação num conceito macro de atuação entre movimentos e sistema político. Isto porque “as características amplas do sistema político deixam de descrever e explicar o desenrolar da ação coletiva, e o próprio movimento acaba produzindo novas oportunidades” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 370).

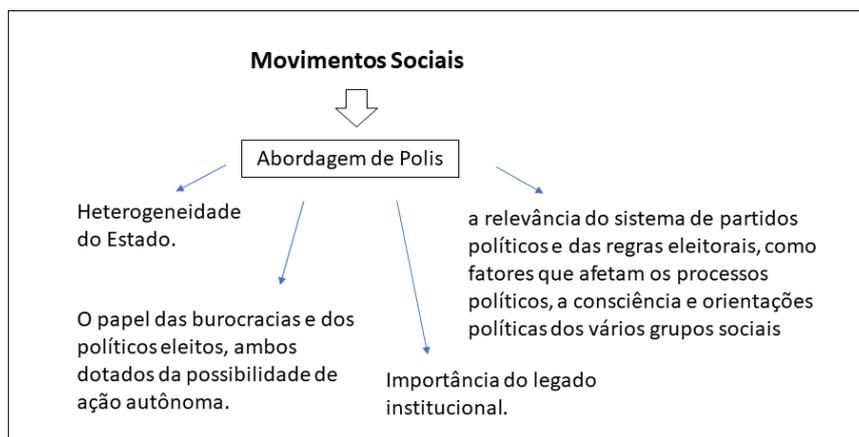
O movimento se engaja em uma sequência de ações que visam certas instituições, podendo interferir nelas, ora produzindo “oportunidades”, ora provocando as reações do Estado, ora apenas assistindo as decisões político-administrativas. É no bojo deste processo de interações que o conceito de oportunidade política torna-se insuficiente para captar o estado (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 370).

Para além desse conceito de oportunidades, “modelos explicativos mais recentes de efeitos políticos de movimentos sociais apontam para a necessidade de considerar as dimensões do movimento social e do estado de forma combinada” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 376).

Políticos, partidos e jogo eleitoral, legado institucional, burocracias e capacidades estatais correspondentes a um setor específico ou poder do estado passam a compor, portanto, a descrição das interações entre atores societários e estatais, tendo em vista os efeitos nas políticas públicas (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 376).

Buscando preencher essa lacuna no conceito de “oportunidades”, há na literatura a “abordagem de polis” de Theda Skocpol (1995), que “oferece contribuições a esta análise quando enfoca o estado como instituição e ator que incide nos processos políticos, ao lado de outros atores econômicos e sociais, e não como mero cenário da ação de grupos” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 371). Esta abordagem propõe a análise de fatores explicativos das mudanças nas políticas públicas. O quadro 5 tenta ilustrar a abordagem de polis em contraste com a atuação dos movimentos sociais.

Quadro 5: A influência da abordagem de polis sobre os movimentos sociais.



Fonte: Elaboração própria a partir de Skocpol (1992, citada por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017)

Os quatro pontos do quadro acima “contribuem na reconstrução analítica do estado para além da oportunidade política, sendo úteis à compreensão dos efeitos de movimentos” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 371).

Se os movimentos sociais buscam apresentar demandas, ou propor mudanças nas políticas públicas, eles o fazem por meio de “reivindicações voltadas a instituições específicas (setores de políticas públicas, poderes legislativo, executivo ou judiciário, partidos políticos etc.) e estas operam através de um conjunto específico de regras (heterogeneidade do estado),

com base em uma burocracia, e são perpassadas pelas alianças eleitorais)” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 371). Portanto é necessário compreender que

[...] a estrutura de instituições políticas oferece acesso e influência para alguns grupos e alianças, estimulando e recompensando assim os seus esforços para moldar as políticas do governo e, ao mesmo tempo, negando acesso e influência para outros grupos e alianças que atuam na mesma comunidade política (polity) nacional (SKOCPOL, 1992, p. 54, citada por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 373).

Considerando que os movimentos sociais – dada a complexidade e multiplicidade de atores tanto sociais quanto estatais – precisam de várias condições favoráveis em dada circunstância contextual. Para tanto a abordagem de polis constitui um

elemento explicativo para entender a influência de um grupo social ou movimento nos processos de políticas públicas, e este elemento consiste na existência de “encaixe (fit), ou sua falta, entre os objetivos e capacidades de diversos grupos politicamente ativos e os pontos de acesso e de influência, historicamente mutáveis, permitidos pelas instituições políticas de uma nação” (SKOCPOL, 1995, p. 105, citada por CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 373).

Para esta perspectiva “um ator social sem encaixes institucionais, isto é, apartado dos pontos de acesso e influência ao estado, terá menor probabilidade de fazer prevalecer seus objetivos” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 373).

O conceito de encaixe institucional, por sua vez, ampara a análise dessas interações, na medida em que direciona o olhar para os pontos de influência nas instituições, mais perenes e que foram percebidos ou arquitetados pelo movimento. Em suma, tanto na acepção estática quanto na dinâmica, a tarefa analítica consiste em descrever partes do estado relacionadas às demandas do movimento e perscrutar como essas se combinam às estruturas de mobilização, mediadas por processos de encaixes (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 376).

Os conceitos apresentados acima – oportunidades políticas, abordagem de polis, encaixe institucional – são conceitos presentes na literatura que buscam compreender os movimentos sociais enquanto múltiplos tanto por seus atores quanto por suas estratégias de atuação. Assim, percebe-se que existem resultados da ação coletiva e das dinâmicas dos movimentos possibilitados a partir de suas interações com o contexto político e institucional.

A discussão sobre encaixe institucional, repertórios de ação coletiva e multiplicidade dos movimentos envolve o uso recente na literatura brasileira do termo “redes”. Termo usado para caracterizar as interações entre atores sociais e institucionais de diversas formas e momentos.

Essa discussão é interessante já que atribui significados às interações entre atores sociais e Estado na apresentação de demandas levando em consideração os diversos fatores que vêm interferir na atuação do movimento e na resposta do Estado. Como, por exemplo, os modelos explicativos que abordam a estrutura de mobilização do movimento social, seu formato organizacional, sua interação com o contexto político e as oportunidades políticas favoráveis. Interpretações estas que ajudam na compreensão dos atores sociais e suas relações com o Estado, observando-os a partir de seus repertórios de ação coletiva – suas dificuldades e facilidades em obter ou não êxito em suas demandas.

2.4 Participação social no contexto territorial: repertórios, atores e interações

Nos capítulos anteriores tratou-se das questões territoriais e suas implicações na formação de redes, de superação da precariedade e de repertórios participativos de seus indivíduos e grupos. Viu-se também os modelos explicativos presentes na literatura e que buscam compreender a atuação dos atores no processo de apresentação de demandas ao Estado.

Na participação social estão refletidas as condições de quem participa, as condições do território e seus atores, como visto até agora. E para fechar essa discussão este capítulo pretende abordar a participação social no Brasil, destacando a discussão na literatura de movimentos sociais, apresentando conceitos e concepções fundamentais para a compreensão do fenômeno de análise pretendido neste estudo. Portanto está dividido em duas seções, a primeira a respeito da participação social no contexto histórico brasileiro e a última acerca do conceito de repertório de ação coletiva, que será fundamental para classificar os bairros estudados no diagrama de proximidade estatal.

2.4.1 A participação social no contexto histórico brasileiro

O Brasil passou por significativos momentos delineadores de movimentos sociais e atuação política da sociedade civil. Primeiramente em termos gerais, “a ideia da participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política” (CICONELLO, 2008, p. 2). No Brasil, entretanto, houve alguns impasses quanto a isso. Fora considerado

até o início do seu processo de democratização, um país com baixa propensão associativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada (AVRITZER, 2006, p. 2).

A grande mudança histórica para a trajetória dos movimentos sociais brasileiros se encontra nas décadas de 1970 e 1980, em que “ocorreu no Brasil o que se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática” (AVRITZER, 2006, p. 3).

Neste período, ainda vivenciando a ditadura militar, com restrições de liberdade e associação, houve proliferação de associações civis por todo o país, sobretudo nas cidades médias e grandes, e ainda mais no Sudeste. Foram criadas “milhares de organizações – formais e informais -, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire” (CICONELLO, 2008, p. 2). “Na cidade de Belo Horizonte, na década de 1980, triplica o número de associações civis. O número de associações civis também aumenta muito em São Paulo, Porto Alegre e outras grandes cidades brasileiras” (AVRITZER, 2006, p. 3).

Muito embora as experiências participativas com os segmentos populares fossem realizadas por uma pluralidade de sujeitos políticos (Ongs, movimentos sociais, sindicatos, etc.), foram os setores progressistas da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) - grupos ligados às milhares de paróquias católicas espalhadas por todo o país - quem conferiram a esse movimento unidade e força política. Durante as décadas de 1970 e de 1980, as CEBs

constituíram uma tentativa de criar vínculos bem como fortalecer a autonomia e a organização de grupos e setores populares. As CEBs tornaram-se conhecidas por sua abordagem pedagógica que enfatizava a participação, a comunidade e ideais igualitários (CICONELLO, 2008, p. 3).

Houve, de fundamental importância, “uma reavaliação da ideia de direitos” nessa época, isto é,

o discurso político brasileiro não deu até o início da democratização a devida importância a ideia de direitos. Os direitos humanos não eram plenamente respeitados pelo Estado no período democrático anterior a 1964. A partir da democratização a ideia de direitos humanos e o discurso da cidadania adquirem centralidade na organização da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 2006, p. 3-4).

A década de 1980 é o grande marco da atuação dos movimentos sociais, efervescência do discurso de direitos e da discussão sobre a atuação da sociedade civil no processo político. “Ela passa a atuar de forma mais aberta privilegiando abaixo-assinados e formas públicas de apresentação de demandas para o Estado, entre as quais se destacam as emendas populares no processo Constituinte” (WHITAKER, 1994, citado por AVRITZER, 2006, p. 3-4).

Na década de 1980, os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto as limitações do regime democrático representativo e, portanto, buscavam referenciais teóricos da chamada “democracia participativa” ou da “democracia deliberativa” que pudessem contribuir para a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro (CICONELLO, 2008, p. 2).

Além das associações, em sua maioria comunitárias, tiveram início também as primeiras organizações não-governamentais “como respostas da sociedade ao fechamento de diversos espaços sociais e políticos no Brasil, como sindicatos, universidades e partidos” (CICONELLO, 2008, p. 3). São “criadas fundamentalmente a partir de uma reestruturação da ação da esquerda brasileira durante o processo de democratização” (AVRITZER, 2006, p. 5).

Essas organizações - pautadas pela luta pelos direitos humanos e pela constituição de novos direitos - buscavam encontrar formas inéditas de ação política e de sociabilidade, constituindo uma nova dimensão ou segmento na vida associativa brasileira. Além disso, essas Ongs faziam parte de redes de solidariedade internacional, formadas por agências de cooperação da Europa e da América do Norte, que garantiam a sustentabilidade financeira e política de suas ações (CICONELLO, 2008, p. 3).

Há então nesse contexto, o surgimento de três tipos de associações, (1) as ONGs – atuantes em áreas específicas, tais como: direitos humanos, meio ambiente, criança e adolescente, (2) as associações religiosas - sobretudo por influência da teologia da libertação, que expressam uma mudança na forma de atuação da Igreja Católica no Brasil, e (3) as associações comunitárias - criadas para demandas coletivas de moradia, saneamento e educação (AVRITZER, 2006). “Especialmente nas grandes cidades, essas novas práticas redefinem a forma de fazer política, levando a um aumento significativo do número de associações civis e da sua forma de relação com o Estado” (AVRITZER, 2006, p. 5).

A razão da criação e atuação de tais associações fortalecendo a sociedade civil, proporcionou, a partir da democratização “um aumento significativo na propensão para criar formas voluntárias e independentes de associação” (AVRITZER, 2012, p. 387). Além disso, a esmagadora parte dessas associações e organizações, eram as “que lidavam com a inserção dos pobres na política”, isto significa que sua criação se deu em razão da necessidade “de reivindicar o acesso a bens públicos distribuídos de forma desigual nas cidades brasileiras” (AVRITZER, 2012, p. 389).

O grande resultado de tais lutas sociais “conseguiu ter força e expressão política suficientes para provocar uma verdadeira democratização no nível institucional-legal do sistema político da Nação” (CICONELLO, 2008, p. 4). “A forma de organização das políticas públicas no Brasil democrático tem relação direta com ações da sociedade civil durante o processo constituinte e na elaboração de legislação complementar” (AVRITZER, 2006, p. 17).

A Constituição Federal de 1988, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil. Além disso, promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos

mecanismos institucionais nas três esferas da Federação (União, estados e municípios) (CICONELLO, 2008, p. 4).

A presença das associações no tecido urbano também demonstrou particularidades, sobretudo em São Paulo, como descobriu Avritzer (2006). Segundo o autor, “a cidade de São Paulo, assim como qualquer uma das principais regiões metropolitanas do país, é um espaço de construção de desigualdades no acesso a bens e serviços públicos” (AVRITZER, 2006, p. 16) e, portanto, “nesse espaço se formaram, nos últimos vinte anos, diversos movimentos e associações que se utilizam da ação coletiva para melhorar o seu acesso a bens públicos” (AVRITZER, 2006, p. 16).

No caso da cidade de São Paulo, movimentos como o de saúde e de habitação proliferaram na cidade. No entanto, esses movimentos não cresceram na cidade como um todo, mas em algumas das suas regiões dependendo de, pelo menos, três fatores: do acesso a recursos mobilizacionais tais como o apoio da Igreja Católica; da carência de bens e recursos públicos na região e dos investimentos feitos pelo poder público nas diferentes regiões (AVRITZER, 2006, p. 16).

A Assembleia Nacional Constituinte foi o grande trunfo, foi o momento histórico capaz de criar e fortalecer movimentos sociais que, depois disso, atuaram e atuam firmemente no território nacional e no âmbito das políticas públicas, como o MST (Movimento dos Sem Terra) e a CUT (Central Única dos Trabalhadores). “Este foi um primeiro momento de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social” (AVRITZER, 2012, p. 390).

Ao avaliar este contexto, Avritzer (2006), aponta dois aspectos importantes no que diz respeito à organização da sociedade civil no Brasil e ao papel da sociedade civil nas políticas públicas. O primeiro é que, segundo ele, “o Brasil certamente transitou nos últimos 30 anos de uma situação de baixa densidade associativa e de uma sociedade civil praticamente inexistente na direção de uma sociedade bastante organizada e na qual a sociedade civil tem um papel nas políticas públicas” (AVRITZER, 2006, p. 29). Apesar disso, ele destaca, que “no decorrer dessa trajetória, o Brasil manteve desigualdades nas formas de associação que refletem desigualdades mais amplas presentes na estrutura social” (AVRITZER, 2006, p. 29). Para ilustrar tal afirmação ele recorre ao fato de que “as regiões sul e sudeste se organizaram mais rapidamente, têm um número maior de

ONGs, têm um associativismo comunitário mais organizado, especialmente nas capitais e nas cidades de médio porte” (AVRITZER, 2006, p. 29).

O segundo aspecto que o autor destaca é que “é possível afirmar que a qualidade de certas políticas públicas específicas melhora com a participação da sociedade civil” (AVRITZER, 2006, p. 34).

É possível também afirmar que há evidências de que nos casos nos quais há participação da sociedade civil nas políticas públicas elas têm mais efeitos distributivos e de redução da pobreza. O problema é que em áreas de extrema pobreza a sociedade civil ainda é pouco organizada. Nesse sentido, seria possível afirmar que a disponibilização de recursos para uma melhor organização da sociedade civil entre os setores carentes pode ter como efeito um melhor controle social das políticas públicas e uma equalização de formas de participação que têm gerado efeitos distributivos (AVRITZER, 2006, p. 34).

Percebe-se que as décadas de 1970 e 1980 foram fundamentais na história das políticas públicas brasileiras, sobretudo sociais, promovendo a incorporação de grande parte da sociedade civil no processo de políticas públicas e, sobretudo, permitindo a esta, ser parte do contexto político nacional como atores fundamentais o que diz respeito ao formato e abrangência das políticas públicas. “Ao lado das instituições democráticas representativas, é inegável hoje no Brasil o papel institucional dos inúmeros espaços de participação popular na tomada de decisões públicas” (CICONELLO, 2008, p. 6).

As instituições participativas criadas a partir deste contexto reconhecem a importância da atuação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas e no seu monitoramento.

Essa estrutura institucional participativa, impulsionada por pressão da sociedade civil organizada, gera um impacto ainda não dimensionado nas próprias formas de estruturação da ação coletiva e no associativismo. O Estado brasileiro passou a estimular um novo protagonismo das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do sistema político nacional, a saber, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como influenciar a sua elaboração e configuração. Esse papel, contudo, tem sido exercido não sem dificuldades tendo em vista a fragilidade e a falta de estímulo oficial às organizações da sociedade civil brasileira (CICONELLO, 2008, p. 4).

Claro que tais instituições e sua significância não impediram alguns entraves ainda presentes no campo político-participativo. Um deles é a dificuldade de concordância do

que seja a importância da participação em tais instituições participativas. Chefes de Estado e de Governo “que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa”. Eles “relutam em efetivamente abrir-se para o diálogo com a sociedade e aceitar as deliberações oriundas de órgãos colegiados como os conselhos e as conferências” (CICONELLO, 2008, p. 8).

O outro elemento dificultador é um pouco mais complexo. É a dificuldade de alguns setores da sociedade civil participar. Nem todos acessam as instituições participativas, e se acessam, não o fazem da mesma forma.

Sua própria condição econômico-social também contribui para a dificuldade de se engajar politicamente e participativamente (DELLA PORTA, 2003). “Aspectos como “tempo, dificuldade de acesso, medo de represálias e falta de informação [...] assim como com o tipo de ocupação e até mesmo gênero” (AMÂNCIO 2013, p. 49) são aspectos que podem propiciar dificuldades para participar, além disso, conhecimentos sobre como atuar participativamente também podem ser um fator distanciador das pessoas nas instituições participativas (TATAGIBA, 2011).

Todos esses fatores estão relacionados à vulnerabilidade social, pois “tempo” pode estar relacionado a mercado de trabalho, e “dificuldade de acesso” indica deficiência no transporte urbano ou localização geográfica dessas pessoas no território. Ou seja, as dificuldades para participar indicam que as pessoas estão em uma situação configurada como vulnerável.

Isto significa que a desigualdade de recursos materiais e imateriais pode impactar na participação, em seus formatos e estruturas. Renda, escolaridade, cultura política, engajamento participativo, ativismo, atuação em organizações sociais, acesso à informação. A não disposição desses recursos pode dificultar a participação. Ou a participação pode, a partir daí ganhar formas muito diversas. São outros repertórios para outras janelas.

Atores não compreendidos nas instituições participativas, por quaisquer motivos, atuam de outra forma. Que formas seriam estas? São menos importantes? Há formas de apresentar demandas que estão para além dos mecanismos institucionais. Tudo isso diz respeito ao repertório de ação coletiva de um ator social, que será abordado a seguir.

2.4.2 Repertório de ação coletiva e a atuação dos atores sociais

As formas de atuação dos movimentos e atores sociais, as escolhas que fazem para apresentar demandas, estão relacionadas a vários aspectos, desde a dependência do contexto em que se inserem e de quais ferramentas dispõe até suas próprias características e a leitura que fazem do problema e do Estado.

Na teoria de movimentos sociais brasileira encontra-se uma referência comum – Charles Tilly e Sidney Tarrow – de onde surge as interpretações sobre a atuação dos atores sociais no cenário nacional (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012; ALONSO, 2012; LOSEKANN, 2013).

Seus trabalhos sobre movimentos sociais, publicados a partir dos anos 1970, são um divisor de águas no estudo do assunto, oferecendo teoria que focaliza fatores eminentemente políticos na compreensão do processo de mobilização coletiva. Ao edificar tal teoria, Tilly se deu conta da necessidade – e da dificuldade – de incorporar dimensões culturais à explicação dos processos políticos (ALONSO, 2012, p. 21).

Um repertório constitui um cardápio de opções de atuação que os atores sociais possuem e utilizam em suas interações com o Estado para apresentar suas demandas.

É pela experiência da luta que os campos em conflito conformam suas práticas e discursos. Um repertório, nesse sentido, não é algo que um ator possui, e do qual dispõe de forma estratégica; um repertório pertence ao conjunto dos atores em conflito, uma vez que incorpora a memória das lutas anteriores e suas inovações (TILLY, 1995, citado por TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012, p. 401).

Então, como citado acima, os repertórios são aprendidos e reaprendidos. Em certo momento dão certo, em outros os atores precisam ter outras cartas na manga. “Ao fazerem o que sabem fazer e o que aprenderam a fazer os atores também estabelecem um diálogo ativo e criativo com o passado, realizando inovações”. Reaprendendo. “Ou seja, uma dimensão central da noção de repertório é que ao mesmo tempo em que ele é aprendido do passado, é também constantemente transformado pelos atores no presente” (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012, p. 401).

A transferência de repertórios envolve, então, escolhas e criatividade: “Muitas transferências políticas se centram em programas ou práticas específicas e envolvem deliberação consciente no ponto de chegada sobre se adotar um item e como [...]” (TILLY, 2005, p. 217 citado por ALONSO, 2012, p. 29). Escolha que encontra limites na tradição nacional e na cultura local, como nos constrangimentos da estrutura de oportunidades políticas e nos posicionamentos dos antagonistas (ALONSO, 2012, p. 29).

O repertório de ação coletiva construído por um ator social, muda constantemente, ora farão protestos e ocupações, ora apresentarão propostas dentro de um Conselho Gestor. Historicamente, persistem “formas de ação bem-sucedidas” enquanto que “as menos eficientes são subtraídas” (ALONSO, 2012, p. 23). Dessa forma, é possível perceber que existem repertórios institucionais e repertórios contestatórios.

Os repertórios institucionais são aquelas formas de apresentar demandas que se dão em espaços institucionais de participação. Por exemplo, nas reuniões e assembleias dos conselhos gestores, em conferências, etc., utilizando-se de ferramentas cujo formato se assemelha a um documento, como ofícios e cartas emitidas por entidades civis e associações.

Os repertórios contestatórios são formas de apresentar demandas que vão para além das instituições participativas e mecanismos e canais de participação. São protestos, passeatas, queima-pneus, quebra-quebras, ocupações e outros. A forma de linguagem predominante é a expressão corporal e gritos de ordem.

A escolha e utilização de determinado repertório depende então do contexto, depende da abertura que o Estado oferece para acolher tais demandas. Há governos mais propensos a se restringirem às instituições participativas e há governos mais abertos ao diálogo. Estes aspectos estão ligados ao termo “janelas de oportunidade”.

Na esteira desta linha de investigação [o autor Sidney Tarrow] sugeriu que são as “janelas de oportunidade” que possibilitam o surgimento de uma ação coletiva que se torna um repertório. Dentre as dimensões de oportunidade que o autor vislumbra, percebemos, em nosso caso, algumas janelas de oportunidades que coincidem à sua proposta conceitual, quais sejam: a existência da ampliação de acesso à participação da sociedade; a existência de aliados influentes e de disputa entre elites. No lugar daquilo que o autor caracterizou como “força do Estado” preferimos entender como o fator, diversidade institucional. Nosso argumento é de que a abertura dessas “janelas” oferece incentivos à mobilização legal, articulando distintas performances de ação coletiva (LOSEKANN, 2013, p. 318).

Portanto é uma combinação: repertórios favoráveis de acordo com o contexto; este contexto diz respeito à convergência dos fluxos abrindo uma janela (fluxo político, fluxo de problemas, fluxo de soluções, como aponta a teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (1984) e que parece bastante acertada para esta discussão).

Os movimentos sociais e atores participativos optarão pela forma mais certa de atingir seu objetivo. Portanto eles estudam suas táticas a partir das janelas de oportunidade, a partir de experiências anteriores e de acordo com os governos. Logo, escolha do repertório depende de vários fatores. “A escolha das formas depende de contexto, interlocutor, nível da ação” (ALONSO, 2012, p. 24).

“Repertórios são aprendidos durante performances confrontacionais – só se aprende a marchar, marchando – e performances modificam os repertórios, contínua e incrementalmente” (ALONSO, 2012, p. 31). Por isso, “as contingências importam e muito” (Alonso, 2012, p. 31).

O cardápio que compõe o repertório de determinado ator, não é absoluto e também não é infinito (LÜCHMANN, 2011; ALONSO, 2012; AMÂNCIO, 2013; LOSEKANN, 2013). “No interior de um limitado conjunto, os atores escolhem quais peças irão encenar aqui e agora, e em qual ordem” (TILLY, 2008, p. 14, citado por ALONSO, 2012, p. 29).

Os “repertórios são limitados (e inovados) por fatores relacionados ao contexto estrutural e cultural os quais [...] produzem oportunidades e restrições políticas para a ação” (TARROW, 2009, citado por LOSEKANN, 2013, p.316). “Mas, mesmo assim repertórios são construídos por performances, que têm certa fluidez” (LOSEKANN, 2013, p. 317), isto porque, deve estar atento às janelas de oportunidade.

“Diante das janelas de oportunidade, mais ou menos abertas, e combinando seus repertórios de ação coletiva, os atores sociais atuam na busca por participação no processo de efetivação e de garantia de qualidade das políticas públicas” (ABREU; AMÂNCIO, 2017, p. 48).

Os constrangimentos, ou restrições das janelas de oportunidades, são distintos para cada movimento social, “tendo um componente de renda e classe, onde os setores mais pobres e menos escolarizados da população têm menos acesso às instâncias formais da democracia e também aos espaços participativos” (AMÂNCIO, 2013, p. 51; ABREU; AMÂNCIO, 2017, p. 52-53).

Os repertórios são modos de ação que os atores sociais têm para agir no cenário político, ou seja, contém formas diversas de apresentar demandas. As janelas de oportunidade são possibilidades ou canais por meio dos quais um ator pode apresentar uma demanda ao Estado, podendo ser mais contestatórias ou mais institucionais, assim como os repertórios. E isso será usado para a compreensão da atuação dos atores sociais nos bairros estudados nesta pesquisa.

3. QUAL A PROPOSIÇÃO PARA ANALISAR O OBJETO DE ESTUDO?

Até aqui foram apresentados teorias, interpretações e conceitos muito importantes para a análise do fenômeno proposto por este estudo. Visto isso, é necessário entender no que constitui a tentativa de elaboração do diagrama de proximidade estatal e também a análise dos bairros a partir de sua vulnerabilidade social. Para tanto, as próximas duas seções buscam clarear as intenções a respeito de como será tratado o fenômeno de análise.

3.1 O diagrama de proximidade estatal

O diagrama é uma tentativa de entender a distância que os bairros estão do Estado a partir de sua atuação quanto à participação social. Não a distância geográfica, mas a distância para apresentar demandas, considerando, portanto, mais próximo do Estado aquele ator social que consegue apresentar sua demanda com mais facilidade e que recebe uma resposta do Estado para seu problema. Ou seja, mesmo que o Estado não realize a demanda ele a escuta e dá uma resposta ao ator que a apresenta. Isso significa fluidez no diálogo. Significa, para este estudo, proximidade estatal.

Para medir essa proximidade, considerando a construção do referencial teórico nos capítulos anteriores, é necessário apontar aspectos que importam para que representantes de um bairro consigam dialogar com o Estado. Dessa forma foi viável elencar quatro aspectos bastante centrais para isso.

Primeiro as janelas de oportunidades destacadas na teoria de Kingdon (1984) que origina da convergência dos fluxos de problemas de soluções e político. A convergência

de tais fluxos está diretamente ligada ao contexto favorável que permite a combinação de tais fluxos, resultando assim na janela para apresentação de demandas, ou seja, que certo tema entre na agenda política.

Janelas de Oportunidade → Fluxos → Contexto.

Outro aspecto importante diz respeito às características associativas do ator social. Ou seja, historicamente houve grande abertura do Estado para receber movimentos sociais organizados, especialmente aqueles admitidos nas instituições participativas. Ou seja, a legalização de organizações sociais proporciona a esses atores maior espaço para apresentação de demandas sociais.

Características Associativas → Legalização → Ator.

Um terceiro aspecto útil para análise pretendida neste estudo são os repertórios de ação coletiva. Que são cardápios contendo modos de ação por meio dos quais os atores vão apresentar suas demandas. As formas de apresentar tais demandas em muito diz sobre as vivências que o ator teve, as que mais funcionam são frequentemente mais usadas.

Repertórios → modo de ação → formas.

Intermediadores é um último conceito útil neste estudo, uma vez que nem sempre os atores e movimentos sociais conseguem apresentar suas demandas diretamente ao Estado. Há casos em que estes precisam de um mediador, instrumento ou pessoa, que servem como pontes interligando o ator ao Estado. São, pois, meios de garantir o êxito na apresentação da demanda.

Intermediadores → Pontes → Meios.

A partir destes quatro conceitos pretende-se julgar os atores analisados a fim de compreender se estes têm mais facilidade ou obstruções para acessar o Estado e apresentar suas demandas. Considerando, portanto, que quanto mais obstruções, mais distante fica o ator do Estado. Lembrando que esta distância diz respeito ao acesso a uma resposta por parte do Estado e ao diálogo, em nada se comparando a distância geográfica.

3.2 O Índice de vulnerabilidade social no município de Lavras-MG

Para contrastar a participação social analisada a partir do diagrama de proximidade estatal com a vulnerabilidade social, valeu-se de dados do Diagnóstico Do Sistema Único de Assistência Social do Município de Lavras realizado entre 2018 e junho de 2019. Tal diagnóstico elaborou o mapeamento da vulnerabilidade social no município construído a partir do IVS (Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica) desenvolvido pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

No restante desta seção será abordada a maneira como foi construído o IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) no município de Lavras.

O IVS trata a “vulnerabilidade social no território brasileiro numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida como insuficiência de renda” (DELGADO; SOUZA, IPEA, 2017, p. 9), porque o entendimento é de que “o desenvolvimento humano e a vulnerabilidade social podem ser mensurados a partir da composição de variáveis e indicadores que colaboram para a compreensão ampliada de necessidades, carências, recursos e possibilidades de uma sociedade” (DELGADO; SOUZA, IPEA, 2017, p. 9).

O IVS é planejado como um instrumento capaz de dimensionar as situações de exclusão, vulnerabilidade e pobreza multidimensional (DELGADO; SOUZA, IPEA, 2017, p. 9).

A compreensão da vulnerabilidade social abordada no índice do Ipea perpassa a superação da “noção de pobreza, indo além do critério de ausência ou insuficiência de renda, apreendendo seus diversos aspectos enquanto fenômeno multidimensional” (DELGADO; SOUZA, IPEA, 2017, p. 14), que “está ligado à situação de privação não apenas econômica, mas também cultural e política” (DELGADO; SOUZA, IPEA, 2017, p. 29).

O IVS é construído com o cálculo por meio da média aritmética de três dimensões: Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho. “Cada [dimensão] é composta por um conjunto de indicadores, com o total de dezesseis” (DELGADO; SOUZA, IPEA, 2017, p. 29).

Cada uma dessas dimensões possui um número de indicadores que a determina:

1. Dimensão infraestrutura urbana:

- Coleta de Lixo;
- Tempo de deslocamento casa-trabalho;
- Água e esgoto inadequados.

2. Dimensão Capital Humano

- Mortalidade Infantil;
- Crianças de 0 a 5 anos fora da escola;
- Não estudam, não trabalham e baixa renda;
- Criança de 6 a 14 anos fora da escola;
- Mães Jovens (10 a 17 anos);
- Mães sem fundamental + filhos (até 15 anos);
- Analfabetismo;
- Criança em domicílios em que ninguém tem o fundamental completo.

3. Dimensão renda e trabalho

- Renda menor ou igual a R\$255, 00;
- Baixa renda e depende de idosos;
- Desocupação;
- Trabalho Infantil;
- Ocupação informal sem ensino fundamental.

A mensuração de tais dimensões se dá por uma escala com os valores de 0 a 1 que especifica a posição do município ou região analisada nas chamadas faixas de vulnerabilidade social.

Quanto mais perto do valor 1 (um) da Faixa de Vulnerabilidade mais vulnerável é o fenômeno de análise. Ao contrário, quanto mais próximo de 0 (zero) menor a vulnerabilidade, assim que um fenômeno com valor zero está livre de todas as condições de vulnerabilidade levantadas pelas dimensões do Índice (DELGADO; SOUZA, IPEA, 2017).

Os valores ao longo da faixa demonstram vulnerabilidade muito baixa para os valores entre 0 e 0,200, baixa para os valores entre 0,200 e 0,300, média para os valores dispostos entre 0,300 e 0,400, alta para os valores entre 0,400 e 0,500 e, por fim, muito alta para os valores compreendidos entre 0,500 e 1.

Estas faixas foram aplicadas aos subíndices e aos índices, de forma a permitir, quando da análise dos resultados, a identificação e comparação entre diferentes perfis de vulnerabilidade social, uma vez que é possível estar categorizado como altamente vulnerável em uma dimensão, apresentando baixa vulnerabilidade social nas demais (ARAÚJO, IPEA, 2017, p. 86).

O IVS proporciona a sinalização do “acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns ativos em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado” (IPEA, 2015).

A identificação do Índice de vulnerabilidade de um município ou cidade significa, além do mais, a compreensão de aspectos do bem-estar da população e, sobretudo, a identificação de situações de exclusão, a forma de ocupação do espaço urbano e a ação estatal.

Dessa forma, de posse do índice de vulnerabilidade social da cidade de Lavras, é possível ver onde estão as áreas mais vulneráveis, para enfim observar se a participação social identificada nos bairros em análise está nessas áreas.

4. METODOLOGIA

O delineamento da pesquisa segue algumas tipologias. O método de investigação pode ser identificado como método observacional, o mais utilizado em ciências sociais por apresentar maior grau de precisão para os fenômenos que envolvem essa área, “se difere do experimental em apenas um aspecto: nos experimentos o cientista toma providências para que algo ocorra [...], ao passo que no estudo por observação apenas observa algo que acontece ou já aconteceu” (GIL, 2014, p. 16).

O método observacional é o mais indicado para este tipo de estudo porque conta com as observações do pesquisador e suas impressões acerca do objeto analisado, quando está em campo coletando os dados vivencia aspectos que podem dar significativo suporte para suas afirmações.

4.1 Características da pesquisa

A classificação metodológica básica deste estudo toma como base a divisão de Gil (2014), a saber, natureza da pesquisa, forma de abordagem do problema, objetivos e procedimentos técnicos.

Cabe classificar esta pesquisa quanto à abordagem do problema como qualitativa básica, mas com uso de dados quantitativos como complemento, já que a pretensão é compreender a realidade territorial enquanto base da participação social nos bairros do município de Lavras-MG.

Do ponto de vista dos objetivos se classifica como pesquisa exploratória e descritiva, pois teve como objetivo proporcionar maior “familiaridade com o problema”, explorando-o de forma a levantar informações sobre o objeto de pesquisa e “tornando-o mais explícito” (GIL, 2010, p. 27) e também pretendeu entender relações observadas no objeto de estudo descrevendo-as.

A literatura abordada por meio das categorias teóricas vulnerabilidade social, território e participação social, será a base estrutural para a construção de tais resultados, pois os fenômenos serão analisados sob essa construção teórica.

4.2 O objeto de estudo

O município de Lavras segundo o último censo (IBGE, 2010), tem população de 92.200 pessoas e estima atualmente uma população de 101.000 habitantes. Os residentes urbanos somam 87.856.

O Município apresenta 94.6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 37.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio) (BRASIL, 2010) que está muito acima da média nacional. A população residente em domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado representa um total de 2.285 pessoas, 2,7% da população total (IBGE, 2010).

No que diz respeito à alfabetização, Lavras apresenta 3.034 pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever e 1.630 com 60 anos ou mais que não sabem ler

nem escrever. A taxa de analfabetismo total do grupo 15 anos ou mais é 4,1% enquanto que do grupo 60 anos ou mais somam 14,5% (IBGE, 2010).

O município de Lavras possui vários bairros que atuam participativamente de diversas formas, ou seja, os atores sociais possuem diversos repertórios de ação coletiva para interagir com o poder público e apresentar suas demandas; desde protestos a ofícios assinados por associações de bairro (ABREU; AMÂNCIO, 2017).

O município vem sendo monitorado pelo Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal de Lavras e por pesquisas como *PIDAE13-2014 - Dinâmicas microterritoriais e acesso a políticas públicas no município de Lavras: um estudo de caso nas associações de moradores nos bairros Jardim das Magnólias, Vale do Sol e Vista Alegre* (2014-2015); *PIDAE520-2015 - Dinâmicas microterritoriais e acesso a políticas públicas no município de Lavras: interfaces entre associações de moradores e sistema político*, de (2015- 2016); *PIDAE347-2015 - Dinâmicas microterritoriais e acesso a políticas públicas no município de Lavras: interfaces entre associações de moradores e sistema político*, de (2015- 2016). E também do trabalho de conclusão de curso da autora dessa dissertação, “Na periferia tem gente, sim: um estudo de caso sobre atuação dos bairros no acesso ao poder público no município de Lavras-MG”, 2017.

Como universo de análise nesta dissertação tem-se nove bairros/grupo de bairros do município de Lavras-MG, abordados por apresentar participação social, por meio de atores coletivos ou individuais, cujo interesse permeia melhorias nos equipamentos públicos e acesso aos serviços públicos; bairros que possuam associações, ou pessoas engajadas politicamente que atuem territorialmente no bairro e em prol dele; ou grupos que, circunscritos aos bairros, tenham promovido algum tipo de manifestação em prol de melhorias no bairro. (Alguns bairros foram agrupados por possuírem uma única associação ou organização coletiva que os represente na apresentação de demandas junto ao Estado).

Estes dados dos bairros, mencionados no parágrafo anterior, são dados do Banco de dados da pesquisa “Dinâmicas Microterritoriais e Acesso a Políticas Públicas no Município de Lavras-MG” inserida dentro do Departamento de Administração e Economia da Universidade de Lavras-MG, citada anteriormente.

4.3 Coleta e análise dos dados

A coleta de tais dados foi feita por meio de entrevista com roteiro semiestruturado aplicado às lideranças locais e membros de cada uma das associações e movimentos sociais dos bairros abordados pela pesquisa. Foram realizadas 35 entrevistas, no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, em 16 bairros do Município de Lavras – MG, agrupados de acordo com o movimento comum entre eles, se houvesse. O método de coleta correspondeu à utilização da técnica *snowball* ou “bola de neve”, onde os líderes ou participantes de movimentos associativos ou figuras participativas são encontrados a partir de relatos e indicações de moradores em cada bairro.

Neste estudo trabalhou-se com nove conjunto de bairros. Foram eles: bairro Jardim Glória e bairros Jardim Campestre I, II e III; bairro Cohab; bairro Água Limpa e bairro Novo Água Limpa; bairro Novo Horizonte; bairro Aqueça Sol e bairro Lavrinhas; bairro Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima e Nossa Senhora de Lourdes; bairro Jardim Eldorado e bairros Monte Líbano I e II; bairro Cruzeiro do Sul; bairro Vista Alegre. Os bairros que foram agrupados, o foram em razão de terem uma única associação e atuarem juntos no que diz respeito à participação social.

Com esses dados pretendeu-se construir um diagrama de proximidade estatal com os nove bairros observando, sob alguns elementos, as dificuldades/facilidades de acesso dos bairros ao Estado. Tal diagrama será feito de acordo com modelo iniciado em Abreu e Amâncio (2017), feito no mesmo município com a mesma fonte de dados, só que com apenas seis bairros.

A construção do diagrama foi feita em Abreu e Amâncio (2017) considerando os seguintes elementos definidores para o posicionamento dos bairros no diagrama: a) repertórios de ação coletiva e b) janelas de oportunidade. No presente estudo, serão trabalhados esses dois elementos e mais dois considerados importantes a partir da literatura analisada: a) janelas de oportunidade, b) características associativas, c) repertórios de ação coletiva e d) mecanismos de intermediação.

O estudo conta também com dados de outra natureza, do Diagnóstico de Vulnerabilidade Social do Município de Lavras-MG realizado entre novembro de 2017 e junho de 2019 no município de Lavras-MG, com a finalidade de trabalhar com os dados de vulnerabilidade em contraste com os dados de proximidade estatal.

Tratam-se de dados coletados por meio de entrevista com questionário estruturado para montagem do índice de vulnerabilidade social. A construção do Índice de vulnerabilidade social do município de Lavras-MG se deu a partir da metodologia do IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) do Ipea.

A construção do IVS mobilizou estratégias quantitativas de pesquisa, com a coleta de dados, por meio de questionários estruturados, sobre a vulnerabilidade social no município de Lavras. A amostragem de domicílios e pessoas foi elaborada a partir de amostragem estatística, considerando todas as regiões da cidade e as características demográficas do município de acordo com o Censo do IBGE de 2010.

Com isso, para respondentes do questionário de vulnerabilidade, foi selecionada uma amostra de 400 (quatrocentos) domicílios. O questionário de vulnerabilidade elaborado para este fim foi aplicado no período de setembro de 2018 a fevereiro de 2019.

O banco de dados foi constituído utilizando o software Excel®, os dados foram analisados a partir do software SPSS® de análises estatísticas. Esses dados foram ainda georreferenciados a partir da utilização do software Terra View Política Social®, fornecendo assim um mapa dessa vulnerabilidade.

Por fim, por meio da sobreposição dos dados de vulnerabilidade social e dos dados de proximidade estatal obtidos pelo diagrama, incorreu a análise sobre se e/ou quanto os bairros mais vulneráveis evidenciam maior distanciamento (quanto mais próximo significa que o acesso ao Estado é mais fácil; quanto mais distante mais difícil o acesso) dos atores sociais no acesso ao Estado. Buscou-se também identificar elementos que definem ou interferem nessa relação, em que circunstâncias e de quais formas.

A partir dessa análise é possível dizer se a vulnerabilidade impacta na participação social e de que forma isso acontece, bem como se tais características se circunscrevem a determinados territórios, identificando elementos que definem ou interferem nessa relação, pontualmente ou estruturalmente, em que circunstâncias e de quais formas.

Pretendeu-se, dada a natureza dos dados coletados e da estruturação da análise, estabelecer uma construção de resultados a partir de procedimentos analíticos qualitativos, que por sua natureza não há receitas predefinidas e depende muito do estilo do pesquisador (GIL, 2014). Mas há um modelo constituído em três etapas definidas por Miles e Huberman (1994, citado por GIL, 2014), que será abordado para processamento dos dados nesta pesquisa, a saber “redução”, “apresentação” e “conclusão”. A primeira, redução, “consiste no processo de seleção [...] e simplificação dos dados”, envolve

“focalização” sumária de acordo com os objetivos do estudo; a apresentação “consiste na organização dos dados selecionados de forma a possibilitar a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento”; por fim a conclusão “requer uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações” (p. 175).

A partir do embasamento metodológico descrito anteriormente, os resultados alcançados são descritos na seção seguinte.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No presente estudo pretendeu-se construir um diagrama de proximidade estatal trabalhado incipientemente em estudo anterior (ABREU; AMÂNCIO, 2017) numa tentativa de interpretar quais bairros podem estar mais próximos do Estado e quais mais distantes no que diz respeito ao acesso, à facilidade para apresentar demandas sem obstruções ou com o menos possível de impedimentos. Num segundo momento pretendeu-se contrastar a proximidade dos atores obtida pelo diagrama com o índice de vulnerabilidade social da cidade de Lavras-MG, a fim de responder o questionamento inicial.

O presente estudo pretende tomar o diagrama de proximidade estatal para descobrir quais bairros estão distantes e quais estão próximos do Estado quanto à apresentação de demandas e repostas do Estado. Abordando, para tanto, bairros que apresentaram algum tipo de participação social, seja por meio de indivíduos, grupos, ou organizações formais atuantes, sendo um total de nove grupos bairros analisados aqui (alguns agrupados devido aos movimentos associativos comuns entre eles).

Para a construção do diagrama foi necessário compreender quatro aspectos fundamentais, como abordado em capítulo anterior:

- Características Associativas.
- Repertórios de Ação Coletiva.
- Janelas de Oportunidade.
- Intermediadores.

É importante considerar também que o governo influi nesses elementos. Uma gestão mais popular tende a ouvir demandas vindas por canais mais contestatórios, como por exemplo, manifestações, enquanto que outras tendem a se concentrar em canais mais institucionais como ouvidorias, ofícios timbrados de entidade coletiva legalizada, demandas advindas de reuniões dos conselhos gestores. Além dos governos, outro aspecto pode interferir nas janelas, a intermediação ou representação, que são pessoas ou organizações que representam os interesses da comunidade para o Estado.

De acordo com esses quatro pontos acima, foram observados aspectos na atuação de determinados atores sociais que possibilitaram perceber quão facilmente tal ator acessa o Estado em determinado contexto para apresentar suas demandas ou a presença de elementos que, de alguma forma, interfiram na continuidade do diálogo entre os atores e o Estado.

5.1 A cidade de Lavras e os equipamentos públicos por regiões.

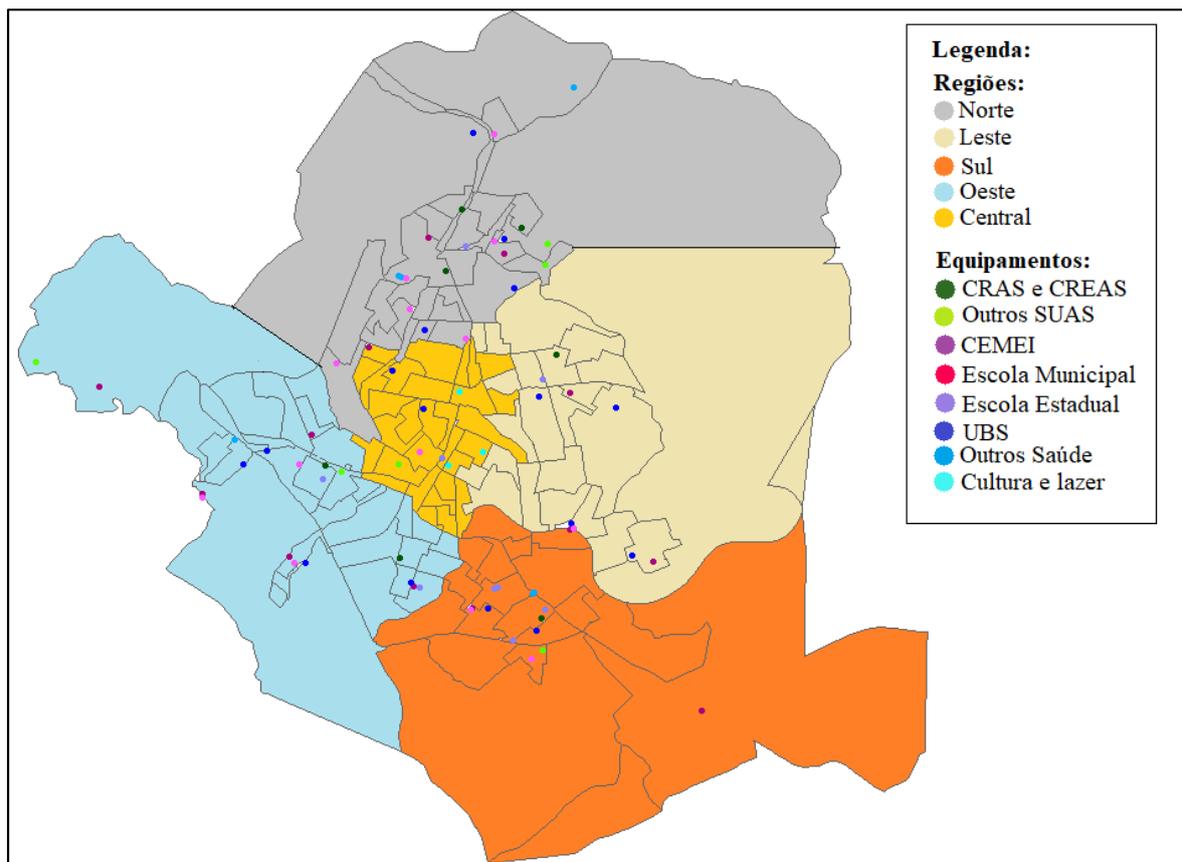
Lavras é considerada uma cidade universitária, tendo no total quatro universidades, uma pública e três particulares. Em razão disso o grande centro abriga em sua maioria estudantes e comércios. O total de bairros da cidade, contando com o centro e o campus universitário da Universidade Federal de Lavras é 142, incluindo as zonas rurais. O número de habitantes em cada bairro é impreciso, visto que o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) disponibiliza apenas a população por setor censitário, e, portanto, não há informações coerentes a esse respeito.

Quanto à presença de equipamentos públicos na cidade, a mesma conta, na área de assistência social, com seis CRAS (Centros de Referência em Assistência Social) e um CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social), além de mais sete equipamentos ligados à assistência, a saber, três unidades de acolhimento institucional dois projetos de esporte e cultura, um projeto de talentos e um centro de artes e esportes. Na área de educação conta com treze CEMEI (Centros Municipais de Educação Infantil), treze escolas municipais e nove escolas estaduais. Na área da saúde tem-se dezesseis Unidades Básicas de Saúde e mais sete equipamentos ligados à saúde, como a unidade de pronto atendimento e ambulatórios. Na área de cultura, por sua vez, a cidade conta com

três equipamentos: uma Casa de Cultura, um complexo esportivo e uma biblioteca municipal.

A figura 1 apresenta o mapa contendo os equipamentos mencionados acima e as regiões de acordo com divisão da prefeitura municipal.

Figura 1: Equipamentos públicos por região de Lavras-MG.



Fonte: Elaboração Própria a partir de Terra View Política Social®.

Na região norte há vinte e um equipamentos públicos, sendo quatro unidades básicas de saúde, três outros equipamentos de saúde, dois centros municipais de educação infantil, seis escolas municipais, uma escola estadual, dois centros de referência em assistência social, um centro de referência especializado em assistência social e dois outros equipamentos ligados à assistência social. Na região norte estão três grupos de bairros trabalhados nessa pesquisa. São eles 1) bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, 2) bairro Cohab e 3) bairro Aqueça Sol e bairro Lavrinhas.

Na região leste há onze equipamentos públicos, sendo quatro unidades básicas de saúde, três centros municipais de educação infantil, uma escola municipal, uma escola estadual, um centro de referência em assistência social e um equipamento ligado à cultura. Os grupos de bairros trabalhados nesta pesquisa que se localizam na região leste são dois: 1) bairro Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima e Nossa Senhora de Lourdes e 2) bairro Jardim Eldorado e bairros Monte Líbano I e II.

Na região sul há quatorze equipamentos públicos, sendo duas unidades básicas de saúde, dois outros equipamentos de saúde, dois centros municipais de educação infantil, duas escolas municipais, quatro escolas estaduais, um centro de referência em assistência social e mais outro equipamento ligado à assistência social. Na região sul está um bairro trabalhado nessa pesquisa que é o bairro Vista Alegre.

Já na região oeste da cidade há dezenove equipamentos públicos, sendo quatro unidades básicas de saúde, cinco centros municipais de educação infantil, três escolas municipais, duas escolas estaduais, dois centros de referência em assistência social e um equipamento ligado à saúde. Os grupos de bairros trabalhados nesta pesquisa que se localizam na região oeste são: 1) bairro Água Limpa e bairro Novo Água Limpa, 2) bairro Novo Horizonte e 3) bairro Cruzeiro do Sul.

A região central é a menor região da cidade de acordo com a divisão da prefeitura. Nela não há ator social para efeito dessa pesquisa, mas quanto a equipamentos públicos conta com um total de oito. Duas unidades básicas de saúde, um centro municipal de educação infantil, uma escola estadual, dois equipamentos ligados à cultura, uma escola municipal e um equipamento ligado à assistência social.

É por meio das pesquisas realizadas no município até então que foram identificados os primeiros resultados a respeito da presença de associações ou organizações participativas e atores coletivos e individuais atuantes na apresentação de demandas ao poder público e movimentação em seus bairros. Serão trabalhados a seguir, portanto, nove grupos de bairros que apresentaram de algum tipo de participação social no período da pesquisa.

5.1.1 A construção do diagrama de proximidade estatal

Como mencionado anteriormente este estudo abordará nove grupos de bairros (os bairros agrupados, o estão em razão do movimento associativo em comum) para a construção do diagrama de proximidade estatal. São eles: Bairro Jardim Glória e Bairros Jardim Campestre I, II e III, Bairro Cohab, Bairro Jardim Eldorado e Bairros Jardim Monte Líbano I e II, Bairro Jardim Vila Rica I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Bairro Nossa Senhora de Lourdes e Bairro Santa Filomena, Bairro Vista Alegre, Bairro Novo Horizonte, Bairro Aqueça Sol e Bairro Lavrinhas, Bairro Cruzeiro do Sul e Bairro Água Limpa.

5.1.1.1 Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III

Esses bairros se encontram na região norte da cidade e possuem uma associação de moradores chamada Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III. Essa associação é legalizada e atua prioritariamente nas áreas de saúde, vigilância sanitária e meio ambiente.

Foram entrevistados o secretário de meio ambiente (entrevistado 1), o coordenador administrativo (entrevistado 2) e o secretário geral da associação (entrevistado 3). De acordo com eles, o bairro Jardim Glória foi criado na década de 1980 para abrigar os operários da fábrica de tecidos “Fabrill Mineira”. Inicialmente era desprovido de equipamentos públicos, não possuindo escolas, creches ou serviços de saúde. A população não contava até meados da década de 1990 com serviços de água e esgoto, energia elétrica e pavimentação. “Você falou com relação a acesso, se for voltar no tempo aqui, uns 30 anos atrás, essa rua onde a gente tá aqui, isso aqui era tudo terra, rede esgoto não existia, água encanada não existia” (Entrevistado 1).

Recentemente, depois de 2002, outros três bairros (Jardim Campestre I, II e III) foram abertos ao lado do Jardim Glória. Atualmente há pavimentação em todas as ruas, uma UBS e três escolas municipais. Segundo os entrevistados são satisfatórios os serviços de transporte público, água e esgoto e energia elétrica.

A associação em questão nasceu em 1998, entretanto estava desativada, tendo reiniciado seu trabalho em 2012.

A atuação da associação tem se concentrado mais na área ambiental, “a gente pegou firme com a promotoria, com o pessoal, pra tentar ir lá e implantar o parque” (Entrevistado) [Ele está se referindo ao Parque Municipal implantado pouco tempo depois]. Ele disse ainda

Eu já vi na LOA, na LDO que existe a disponibilidade de X valor, com relação ao nosso parque. Ou seja, tá previsto lá R\$ 4,5 milhões pra Secretaria de Meio Ambiente; e desses R\$ 4, 5, me parece que R\$ 1,5 é específico aqui pro parque, aí a gente já sabe que tem essa verba, aí fica mais fácil pra gente tá apertando o secretário (Entrevistado 2).

Um dos membros participou das Comunidades Eclesiais de Base em Belo Horizonte na década de 1980. Ele atua como coordenador de meio ambiente, uma das frentes da associação cujas últimas conquistas foram, em 2016-2017, a legalização da área verde como Parque Municipal e, em 2017- 2018, a implantação da cooperativa de reciclagem.

Alguns membros da associação foram atuantes nos conselhos gestores de políticas públicas do município, um membro atuou na ouvidoria municipal, outros dois no Conselho de Igualdade Racial e um terceiro foi presidente e conselheiro de saúde.

O repertório de ação coletiva por meio do qual a associação atua envolve contato com algumas pessoas que trabalham na prefeitura, embora evite, pois, segundo eles, isso “atrasa a resposta do poder público” e ofícios (com orientação de assessor jurídico) encaminhados às secretarias municipais. Eles também promoveram ações judiciais no ministério público, instrumento utilizado duas vezes em protesto contra uma mineradora que fica próxima ao Jardim Campestre III, e apresenta riscos e desconforto para os moradores e contra uma construtora que estava empreendendo um loteamento em área ambiental.

Ainda sobre o repertório da associação, um dos entrevistados afirma recorrer a várias formas: “na polícia tem vários boletins [...] no ministério público temos duas demandas lá, contra a SN (mineradora), contra LCX (construtora), que é o loteamento aqui na área ambiental [...] ouvidoria é todo dia [...] abaixo assinado também” [...] “vereador a gente atira pra tudo quanto é lado [cita alguns nomes de vereadores]” (Entrevistado 2).

Normalmente é feito o ofício em nome da associação, protocolado e sai, por exemplo, eu precisava de uma coisa... do parque, do projeto Planeta Azul, já chegava lá no pessoal, chefe de gabinete, sei lá quem que era os camaradas lá, pedia. Eles já agendavam lá e pronto (Entrevistado 1).

Com pode ser observado, quanto ao acesso ao Estado, a associação não tem problemas significativos, exceto pelo episódio de um dos membros ter se candidatado a vereador e tendo a oposição ocupado o executivo municipal, houve dificuldade de acesso à prefeitura por parte da associação, inclusive para marcar reuniões.

Porque a gente estava com uma certa dificuldade com acesso a prefeitura nos últimos dois anos que mal conseguia, a gente mal conseguia marcar reunião. Então nós tivemos de fazer diretamente com o promotor pra ele intervir e conseguir marcar essas reuniões (Entrevistado 2).

A associação tem um informativo, que é distribuído nos quatro bairros, intitulado “Informativo JG”. Nesse informativo a associação apresenta seus eventos (caminhada ecológica no Parque, festejos de datas especiais), convida a comunidade para as reuniões, conta causas da comunidade e a história dos bairros.

A legalização da entidade coletiva se mostrou, segundo os entrevistados, como ponto positivo para os bairros em questão, já que eles apontaram facilidade em apresentar ofícios à prefeitura em nome da associação e serem ouvidos e obterem respostas das secretarias a que encaminham tais documentos em detrimento de antes da associação em que “quem conhecia vereador, pedia” (entrevistado 2). Isso também se mostrou positivo à medida que conseguem, desde então, marcar reuniões para apresentação de demandas.

Quanto ao repertório de ação coletiva desempenhado por um ator social, é importante considerar, no contexto analisado, que as gestões municipais tenderam a aceitar com mais facilidade repertórios mais institucionais. A própria legalização da entidade coletiva, mencionada no parágrafo anterior teve influência sobre o tipo de repertório. Nos bairros em questão, há predominância do repertório institucional, contando com ofícios, apresentação de demandas em conselhos, ação judicial. O que foi um aspecto muito positivo já que as gestões municipais em questão tiveram preferência por aceitar demandas advindas de repertórios mais institucionais.

No que diz respeito às janelas de oportunidade, ou seja, canais possíveis de comunicação entre ator social e Estado, a associação dos bairros em questão teve uma dificuldade, pois as relações políticas e questões partidárias se sobressaíram impedindo uma possível relação contínua entre Estado e entidade coletiva. Neste período, devido a um integrante da associação ser de partido contrário ao do gestor municipal, as reuniões com a associação foram suspensas. “Aí já não atendia a gente mais não, porque eu me candidatei a vereador num partido de oposição” (Entrevistado 3).

A peça chave que os bairros em questão possuem para a participação social é a associação. Ela apresenta ao Estado as demandas sociais e recebe de volta as respostas, passando-as para a comunidade. A comunicação entre a entidade e a comunidade é fluida, ainda mais que conta com o informativo onde são publicadas todas as informações a respeito de políticas públicas, ações e serviços que envolvam os bairros, a associação e o Estado.

Considerando, para efeitos de elaboração do diagrama, as facilidades encontradas pelo grupo de bairros, no que tange aos repertórios de ação coletiva e janelas de oportunidade pode-se dizer que tiveram acesso ao Estado para apresentar as demandas. Pode-se dizer que estão mais próximos do Estado.

O grupo de bairros abordado nesta seção mostrou que em vários aspectos eles não têm impedimentos, exceto ao atentar para o aspecto janelas de oportunidade, já que em dado momento algumas relações políticas e questões partidárias se sobressaíram impedindo uma possível relação contínua entre Estado e entidade coletiva. O quadro 6 apresenta um resumo dos quatro elementos para esse grupo de bairros.

Quadro 6: Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III.

Bairros Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Possui.	Vias institucionais. Geralmente atendido na primeira tentativa.	Fechada por um momento.	Possui (vereadores)

Fonte: Elaboração própria.

Portanto os bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III estariam próximos ao Estado, mas não tanto a ponto de o diálogo ser contínuo devido a, em certo momento, uma janela ter sido fechada.

5.1.1.2 Bairro Cohab

O Bairro Cohab fica na região norte da cidade. De acordo com informações obtidas na UBS (Unidade Básica de Saúde) havia uma associação no bairro. Uma agente de saúde até forneceu um nome que possivelmente seria o presidente da associação, mas ele não foi encontrado. No bairro há uma horta comunitária chamada Associação de Produtores de Hortaliças da Cohab em que as famílias cultivam coletivamente, contudo observou-se que essa associação não atua politicamente para requerer melhorias para o bairro.

Em conversa com o coordenador no CRAS Cohab (Centro de Referência em Assistência Social) do bairro Cohab ele levantou como principais problemas do bairro drogas e segurança pública. Transporte, água e esgoto e energia elétrica de acordo com ele são satisfatórios.

Durante a pesquisa saiu no jornal local (Jornal de Lavras) uma notícia sobre um pé de bananeira plantado num buraco na pavimentação do bairro. Segundo a notícia os moradores já tinham apresentado na ouvidoria municipal a demanda de recapeamento da via devido às suas más condições. Não obtendo resposta pela ouvidoria os “moradores incomodados com a situação colocaram uma planta no buraco e tendo a foto sido divulgada no jornal local, a prefeitura ciente da situação providenciou o concerto do buraco. Nas palavras da reportagem, o protesto foi ‘criativo’” (ABREU; AMÂNCIO, 2017).

Para construção do diagrama observando os quatro pontos nota-se que com relação ao primeiro - Características Associativas – não há no bairro associação legalizada que tome frente na apresentação de demandas, aspecto importante já que as gestões em questão tenderam a aceitar demandas providas de vias mais institucionais. Contudo a população do bairro agiu diante de uma demanda e buscou apresentá-la ao Estado por vias contestatórias. Portanto com relação ao segundo aspecto - Repertórios de Ação Coletiva – a comunidade agiu por meio de um repertório institucional pela primeira vez,

que foi apresentar a demanda na ouvidoria municipal. Não obtendo resposta, partiu para o repertório contestatório, ou seja, um modo de ação de protesto, não institucional.

No terceiro ponto – Janelas de Oportunidade – observou-se que a população encontrou uma janela fechada que foi a Ouvidoria Municipal procurada antes do protesto. E a partir daí buscou uma outra via, o protesto, para apresentar tal demanda.

Por fim, no que diz respeito aos Intermediadores observou-se que na apresentação de tal demanda não houve dificultadores ou facilitadores no processo.

Mas, afinal, o bairro obteve resposta do Estado e foi atendido. Observa-se, portanto, que no ponto 1 “características associativas” não há. No ponto 2 “repertórios de ação coletiva o bairro agiu, primeiro, por meio das vias institucionais (mecanismo de controle institucional do Estado pela população – ouvidoria) e depois por repertório de protesto. No ponto 3 “janelas de oportunidade”, na primeira tentativa na ouvidoria a janela estava fechada pois não houve resposta; na segunda tentativa a resposta foi positiva. Quanto ao ponto 4 “intermediadores” permaneceu neutro. No quadro 7 estão essas informações sobre esse bairro.

Quadro 7: Bairro Cohab

Bairro Cohab			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Não possui.	Via institucional e via Contestatória. Duas tentativas. Atendido na segunda.	Duas janelas de oportunidade. Primeira fechada.	Não houve impedimentos ou facilitadores

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que dos quatro pontos abordados o bairro teve dificuldade em todos eles, entretanto conseguiu combinar um segundo repertório com uma segunda janela de oportunidade e obter êxito na intermediação.

5.1.1.3 Bairro Jardim Eldorado e Bairros Jardim Monte Líbano I e II

Esses bairros surgiram de loteamentos criados em 1997, tiveram a sorte de uma ótima estrutura inicial, com pavimentação e serviços de água e esgoto e energia elétrica. Foram realizadas entrevistas com o presidente (entrevistado 1) e a tesoureira da associação (entrevistada 2). Esses bairros estão localizados a leste da cidade.

A associação existente atualmente nos bairros é chamada de “Associação de Moradores e Amigos dos Bairros Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II”, foi criada em 2001, com a finalidade de, segundo os entrevistados, “ter para a comunidade um órgão que a representasse”, pois, de acordo com o presidente da mesma, é muito mais fácil ter acesso à prefeitura por meio de uma entidade representativa. “A associação é um meio de comunicação entre os moradores a prefeitura para conseguir algumas melhorias” (Entrevistada 2).

Muitos sabem, porque hoje no bairro aqui eles podem ver as melhorias, benefício que é, uma associação traz no bairro. Acho que todos os bairros deveriam ter uma associação para estar atuando, com representação. Eu falo isso de experiência própria, porque é muito fácil, é muito fácil assim, a gente consegue as coisas com mais facilidade através de uma associação (entrevistado 1).

A associação não conta com entidades ou figuras políticas para facilitar o encaminhamento das demandas, mas conta com contato com os secretários, onde as demandas são apresentadas, formalizadas por meio de ofícios. A associação sempre recebe resposta por parte do Estado, de acordo com os entrevistados. A forma como a associação apresenta as demandas ao Estado é por meio de “ofício em duas vias, no papel timbrado da associação com CNPJ e encaminhamento para os órgãos competentes. Todo tipo de reivindicação do bairro é através de ofício e protocolado” (Entrevistado 1).

atuação de vereador nós não pedimos, porque nós achamos que nós temos a capacidade e, nós sabemos onde chegar, eu posso chegar diretamente lá, eu posso chegar no secretário de obras e pedir isso (Entrevistado 1).

Quanto à resposta por parte do Estado das demandas apresentadas pela associação segundo os entrevistados é “ir lá, telefonar pra gente estar conseguindo uma resposta, ou

sim, ou não” (Entrevistada 2). A entrevistada afirma que a associação sempre tem resposta do Estado para as demandas apresentadas: “dão, mesmo que seja verbal, assim, o presidente vai muito lá, não é?! O negócio é você ir lá. Então a gente faz o ofício para formalizar e ele vai lá, aí já na hora eles falam ‘Ó, não consigo mandar ninguém não, não vai ter jardineiro, não tem pintor, tá mas então, manda o caminhão, então positivo ou negativo, dá uma resposta” (Entrevistada 2).

As áreas de atuação da associação são: limpeza urbana (mutirão para limpeza das duas praças); transporte público (buscam a implantação de uma linha CAIC - Centro, passando por eles, pois as outras linhas percorrem outros bairros antes de seguir para o centro, o que também seria favorável para os estudantes da Unilavras [universidade particular]); segurança pública (implantação da rede de vizinhos protegidos); Lazer (buscam construir uma área de lazer para prática esportiva).

Nenhum membro da associação participa dos conselhos municipais. Nas assembleias o número de pessoas presentes depende da pauta a ser discutida (quando envolve segurança a participação é grande). As trocas de gestão na prefeitura não representam, para eles, nenhuma dificuldade muito grande, apenas o período de reorganização da prefeitura e das equipes.

O presidente foi questionado quanto à não existência de equipamentos públicos no bairro e o papel da associação quanto a isso. A resposta dada por ele foi que há dois equipamentos, um de educação e um de saúde na divisa com o bairro vizinho, mas ressaltou que os moradores geralmente recorrem a serviços privados, principalmente de educação e saúde.

A associação trabalha com uma dinâmica que o presidente chama de “parceria”, seja com organizações privadas, seja com a prefeitura. Uma curiosa parceria com a prefeitura diz respeito ao mutirão da praça, onde a própria associação (moradores) faz a manutenção das praças e a prefeitura recolhe o entulho.

uma associação de bairro é uma subprefeitura pra eles, é eles ali que sabem os problemas que existem, então essa parceria teria que ser feita [...]. Eu falo muito da palavra “parceria” e nós trabalhamos aqui no Jardim Eldorado “ser parceiro”, nós não chegamos lá na prefeitura e “me dá isso, me dá aquilo, eu quero isso, tá precisando tapar buraco”. Não! Nós chegamos lá e perguntamos “o que que a prefeitura pode nos ceder, que que eles têm”, “ah, tem máquina? Ah, então tá, o cimento nós vamos arrecadar e vamos fazer uma praça” a exemplo disso, nós temos uma praça que foi feita dessa forma aqui no bairro Jardim Eldorado (Entrevistado 1).

Aconteceu também de duas outras formas essa parceria com a prefeitura, uma delas foi a construção de uma das praças em que a prefeitura entrou com a mão de obra e máquinas e a associação arrecadou nos bairros dinheiro para a compra de material de construção, grama, bancos, mudas. A outra foi a implementação de um quebra-molas em uma das esquinas que representava perigo para os pedestres: enviaram o ofício à prefeitura, mas a prefeitura não podia naquele momento fazer a obra pois a máquina estava quebrada, então a associação arrecadou entre os moradores do bairro a quantia necessária para o concerto da máquina e o quebra-molas foi feito.

nós saímos uma noite aqui [nos bairros], nós arrecadamos quase dois mil reais dos moradores. E chegamos para o secretário de obras, de transporte, falamos, “nós precisamos desse quebra-molas”, “não tem dinheiro”, “toma aqui o dinheiro”. Nós pagamos até o conserto da bomba d'água daquele rolo compressor, nós pagamos aquilo, tem até hoje a nota fiscal, 450 reais para consertar a bomba d'água desse trator para estar fazendo esse quebra-molas que é existente hoje lá e foi assim, uma melhoria enorme para a região aqui, porque tinha acidente toda vez ali naquela encruzilhada do adventista, porque sai muito carro aqui (Entrevistado 1).

O presidente da associação busca desenvolver a dinâmica de, em caso de omissão ou impossibilidade do Estado de realizar a demanda almejada, esta seja realizada pelos próprios moradores com as parcerias que lhe forem possíveis.

E tem... ah... futuro nosso, a coisa que eu mais tenho vontade é de pôr ladrilho... ladrilho não, na praça né, lá é cimento, pôr tipo uma cerâmica, alguma coisa [...] Tipo um copa cabana [revestimento de calçadas]. Eu vi, tem lá na praça em Nepomuceno, bonito, não é?! E vai dar uma qualidade, uma beleza muito grande (entrevistado 1).

Observa-se que os bairros em questão possuem uma associação e uma dinâmica própria de apresentar demandas ao Estado e operar junto aos moradores. Com relação às características para localização do bairro no diagrama de proximidade Estatal é necessário observar que quanto às Características Associativas (ponto 1) o bairro conta com associação de moradores estruturada e legalizada. Quanto ao Repertório de Ação Coletiva (ponto 2) pode-se ver que ofícios entregues pelo próprio presidente da associação às

secretarias e prefeito são o principal instrumento, mas também se observam as parcerias e os mutirões como outros instrumentos.

Já quanto às Janelas de Oportunidade (ponto 3) é possível depreender que a associação tem facilidade de acessar o Estado e apresentar demandas, bem como em toda elas, mesmo que negativas, obtém respostas e justificativas. Por fim, com relação a Intermediadores (ponto 4) a associação não teve impedimentos e também não têm precisado de mediadores para apresentar as demandas.

O quadro 8 traz as informações sobre esse grupo de bairros.

Quadro 8: Bairros Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II.

Bairros Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Possui.	Vias Institucionais. Ouvido na primeira tentativa.	Sempre abertas.	Diretamente com secretários (reuniões, telefone)

Fonte: Elaboração própria.

5.1.1.4 Bairros Jardim Vila Rica I, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena

Esses bairros surgiram por volta de 1985 e estão localizados a leste da cidade.

Foi identificada uma associação de moradores e foram entrevistados dois membros da mesma, o diretor esportivo (entrevistado 1) e a tesoureira (entrevistada 2). A associação de moradores desses bairros é chamada de Associação de Moradores dos Bairros Jardim Vila Rica I, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena. De acordo com um dos entrevistados a associação se iniciou em 2012, e como é ainda recente ela relatou que “o presidente fica só obedecendo as ordens das associações mais fortes” (Entrevistada). Ultimamente a associação está desmobilizada por afastamento do presidente, e nem mesmo há reuniões.

No início do bairro, segundo um dos entrevistados, só havia pavimentação em algumas ruas. Um dos entrevistados afirmou que antes da associação ser formada ele buscava por si mesmo reivindicar melhorias para o bairro.

Foi muito difícil, o bairro foi iniciando, depois foi aglomerando, as pessoas foram construindo aqui, algumas ruas tinham pavimentação, outras não, não tinha transporte coletivo, então foi uma luta. A gente conseguiu trazer tudo isso que tem no bairro hoje, mas foi um processo muito lento e muito árduo também. Muitas vezes a prefeitura, a gente ia negociava eles prometiam, não acontecia, coisa de político, não é?! (Entrevistado 1).

Segundo o entrevistado a motivação inicial para a criação da associação foi a

necessidade de melhoria para o bairro, a gente começou a perceber, porque eu vim mesmo foi de pastoral de juventude da igreja, então lá a gente abriu um leque, uma visão melhor, não é?! Ela nos dá essa visão. A gente se organizou, porque o bairro necessitava, nós não tínhamos, algumas ruas não tinha saneamento básico, não tinha luz, não tinha asfalto. Essa área que eu morava aqui, ela sempre teve asfalto, teve tudo, mas o lado de lá não tinha (Entrevistado 1).

Atualmente, os membros da associação buscam atuar, apesar de o presidente ter se afastado para tratamento de saúde.

Nós pedimos a questão daquela ponte ali, a gente fala ponte branca, que ela é muito perigosa, ela tem que ser duplicada [...]. Quebra-molas em algumas ruas, principalmente essa via principal aqui, que é onde o pessoal desce bem à vontade mesmo, e do outro lado da escola também porque o pessoal desce naquela avenida ali muito à vontade. E alguma sinalização em frente à escola ali: você subiu ali, se você for virar para lá, é um muro, não tem semáforo [...]. Então a gente pediu que se colocasse faixa, semáforo, alguma coisa para sinalizar. A gente leva isso e muitas vezes a gente não é atendido. Essa rua aqui, que a gente fala rua do Leosmar, ela não tem muita iluminação, então ela é perigosa. Não tem calçada, então as crianças que vem do Vale do Sol para a aula tem que estar dividindo a rua com os carros (Entrevistado 1).

Não tem uma calçada uniforme e criança tem que andar na rua [para ir até a escola]. Então o que, que a Associação pensou? Nos quebra-molas para reduzir a velocidade dos carros, pra crianças... poder enxergar as crianças, e o tanto de criança dentro do bairro, foi a prioridade nossa até agora (Entrevistada 2).

Na associação, de acordo com os entrevistados sempre que vão à prefeitura para apresentar demandas levam um ofício afim de documentar o ato. Mas recentemente os

membros têm recorrido a vereadores: “o [presidente] sim, ele teve contato com um vereador e através da associação ele conseguiu chegar dentro da prefeitura” (Entrevistado 1). Isto porque a associação teve dificuldade em marcar reuniões com secretário e até mesmo de entregar ofícios na prefeitura. Segundo a entrevistada é devido à atual gestão ser mais fechada à participação social.

A associação também contou com o padre da paróquia local “ele falava a importância da gente se organizar, pra organizar o bairro também” (Entrevistado) e com o vice-prefeito da gestão anterior. Além disso os membros da associação têm contato com as associações do Bairro Jardim Eldorado e do Bairro Jardim Glória.

Para os entrevistados, ter uma associação significa um alcance maior na apresentação de reivindicações ao Estado: “e os outros que tinham associação, iam lá à prefeitura e conseguiam benefícios [...] e o bairro caladinho, sem ninguém para gritar por ele e estava esquecido né” (Entrevistada 2).

Outra dificuldade que a associação encontrou foi no que diz respeito às respostas quanto à apresentação das demandas: “quando você procura a prefeitura, a prefeitura não tem condições ou não pode agora ou tem que aguardar. Então nós estamos nessa (Entrevistada 2).

Antes da Legalização da associação as demandas dos bairros eram encaminhadas à prefeitura por meio de abaixo assinados. E depois da legalização, para a entrevistada, a relação entre Estado e comunidade melhorou muito, apesar de na última gestão ter havido certo distanciamento, o que também contribuiu para a desmobilização da associação, deixando para os membros a saída de procurar o intermédio de vereadores.

Uma das últimas negociações da associação com a prefeitura foi a respeito do asfaltamento de uma rua

a prefeitura alegou que nós teríamos que dar metade do dinheiro que seria gasto, que eles iriam contribuir só com a mão de obra. Aí foi uma confusão porque a gente não entendia se isso estava certo ou se não (Entrevistada 2).

De acordo com a entrevistada a associação ficou em dúvida e procurou ajuda à associação do Jardim Eldorado que realizam esse tipo de parceria com contrapartida financeira dos próprios moradores

o que não é certo, a gente acha que a gente tem que brigar né. Porque a gente já paga isso. [...] Então a gente tem que arrumar dentro da lei e ir

lá procurar quais são os direitos de cada morador e exigir né o serviço. Porque se não a gente fica dando jeitinho sempre, a pessoa fica inconsciente daquilo que ela tem direito e do que não tem (Entrevistada 2).

Quando questionada sobre contato com vereadores para encaminhamentos de demandas a entrevistada aponta algumas figuras

É o [cita alguns nomes de vereadores e candidatos], que ajudou e foi candidato a vereador também né. Mas a Associação quando tem esses candidatos parece que complica muito. Porque a gente não sabe quando Associação tá sendo usada, pra assim né, uma eventual subida do vereador. Ou se realmente ele está disposto a trabalhar em função da comunidade né (Entrevistada 2).

Embora tenha ressaltado esses problemas, a entrevistada afirma que a associação procura vereadores, pois muitas vezes é a única forma de apresentar demandas à prefeitura e obterem respostas.

Quanto aos quatro pontos do diagrama de proximidade estatal, observa-se que o bairro conta com Características Associativas (ponto 1), já que possui associação de moradores estruturada e legalizada, contudo ela está desmobilizada, com o afastamento do presidente. Quanto ao Repertório de Ação Coletiva (ponto 2) pode-se ver que ofícios entregues pelos membros da associação na prefeitura tinham respostas, mas a demora com que estavam recebendo respostas fez com que a associação recentemente buscasse contar com vereadores.

Já quanto às Janelas de Oportunidade (ponto 3) é possível depreender que a associação consegue ir ao Estado para apresentar demandas, entretanto uma das janelas foi fechada (as reuniões com a prefeitura), passando a utilizar-se da mediação de vereadores.

Por fim, com relação a Intermediadores (ponto 4) a associação não teve impedimentos, mas tem contado com mediadores para apresentar as demandas (vereadores). As informações discutidas sobre esse grupo de bairros estão no quadro 9.

Quadro 9: Bairros Jardim Vila Rica I, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena.

Bairro Jardim Vila Rica I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Bairro Nossa Senhora de Lourdes e Bairro Santa Filomena			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Possui, mas a associação está desmobilizada com o afastamento do presidente.	Vias Institucionais. Ouvido na segunda tentativa.	Primeira fechada. Recorreu à segunda.	Vereadores.

Fonte: Elaboração própria.

5.1.1.5 Bairro Vista Alegre

O bairro Vista Alegre fica a extremo leste da cidade, depois do distrito industrial, contendo apenas duas longas ruas. Este bairro é muito pobre.

O bairro não possui lideranças comunitárias e tampouco associação de moradores. A fonte de informação se deu principalmente pelo CRAS Santa Efigênia que atende ao bairro e por informações fornecidas pela coordenadora da creche, além de conversas com moradores.

De acordo com a coordenadora da creche local o único serviço público presente no bairro é uma creche com capacidade para 30 crianças, mas que não atende nem metade do que seria necessário, pois há muitas crianças. A própria coordenadora tem buscado junto à prefeitura a ampliação da creche. Segundo ela, “existe uma quadra esportiva perto da creche, mas na verdade, é um quadrado cimentado com cobertura: não tem nem as traves de futebol ou cestas de basquete” (Coordenadora da creche). As próprias crianças, como pôde ser observado no local, desenharam na parede uma trave e escreveram “gol” ao lado. Também não há nenhum tipo de comércio no bairro.

Esse bairro era conhecido como “pipoca” devido ao alto número de brigas que desencadeavam por lá. Ele é fruto de lotes doados pela Prefeitura. Antes desse loteamento, há 34 anos, ali se encontrava “uma área de prostituição” nas palavras da assistente social.

Uma moradora do bairro relatou que já fez alguns abaixo-assinados e que sempre tenta mobilizar outros moradores, sempre sem sucesso. A coordenadora da creche os leva à prefeitura. Os vereadores também “nunca deram as caras” (moradora). Ela demonstrou

certo descrédito com a política local e possíveis melhorias para o bairro “entra um, sai outro e não muda nada, né?” (Moradora).

Percebeu-se que existe uma união dos moradores bem forte junto à religião, na entrada do bairro há uma igreja evangélica chamada “Deus é Amor”. Nessa igreja é que as pessoas se juntaram para fazer os abaixo-assinados, bem como alguns moradores se reuniram lá para chamar a polícia na tentativa de combater o crime organizado, com isso, o problema das drogas tem diminuído no bairro, segundo uma moradora.

Ao tratarmos os quatro pontos propostos para a construção do diagrama de proximidade estatal notamos que este bairro possui algumas especificidades.

O bairro, embora haja certa junção das pessoas em torno da igreja, não apresenta Características Associativas (ponto 1). Quanto a Repertórios de Ação Coletiva (ponto 2) os moradores têm tentado por meio de abaixo-assinados que a coordenadora da creche apresenta à prefeitura e as reclamações da própria coordenadora junto à prefeitura para o aumento da creche, apesar de tudo, não obtiveram nenhum tipo de resposta por parte do poder público.

No que diz respeito às Janelas de Oportunidade (ponto 3), por sua vez, esse bairro ainda não acessou nenhum canal efetivo de comunicação com a prefeitura para apresentação de demandas. Por fim, quanto à Intermediadores (ponto 4) apesar de a coordenadora da creche levar os abaixo-assinados e algumas reclamações e pedidos, ela não chega a ser um elo efetivo, e, portanto, não se concretiza enquanto ponte entre o bairro e o Estado. O quadro seguinte apresenta os quatro elementos a respeito do bairro Vista Alegre

Quadro 10: Bairro Vista Alegre

Bairro Vista Alegre			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Não possui.	Vias contestatórias. Não ouvidos.	Fechadas.	Não houve impedimentos ou facilitadores.

Fonte: Elaboração própria.

5.1.1.6 Bairro Novo Horizonte

O bairro Novo Horizonte está localizado a oeste da cidade. Os lotes do bairro foram doados pela prefeitura em torno de 1985. Uma das reclamações mais comuns entre os moradores é o tráfico de drogas presente no bairro. Outro problema bastante citado é a via de acesso à cidade, que segundo os moradores é incipiente. Trata-se de uma ponte de mão única em situação precária devidos às cheias do córrego em época de chuvas.

Segundo um dos moradores, o bairro precisa de uma assistência melhor; precisa de uma farmácia popular e projetos sociais por parte do poder municipal, pois, diversas atividades sociais e assistenciais são feitas por terceiros e pelas igrejas evangélica, católica e centro espírita locais, como aula de basquete, copeira, violão, futebol e distribuição de alimentos as famílias.

Foram levantados rumores de que havia uma associação de moradores, mas todas as pessoas questionadas não sabiam nada a respeito e nem possíveis pessoas que estariam atuando nela. O único nome levantado de quem poderia estar envolvido na associação foi de uma vereadora moradora do bairro.

Ao ser questionada, a vereadora afirmou que fez parte da associação desde 1996, mas que atualmente ela não existe mais. Segundo ela, as demandas atendidas por meio da associação foram asfalto, saneamento básico, energia elétrica, creche e unidade básica de saúde. A atuação da associação esteve muito ligada à igreja católica local, cujo padre instigou a criação e auxiliou na execução das atividades.

Apesar de a associação não funcionar mais, o bairro se movimentou por via contestatória. Houve um protesto na entrada do bairro cercado a ponte, foram queimados pneus e galhos. Após o ocorrido foi possível entrevistar o principal responsável pela movimentação.

Segundo ele, um jovem de dezoito anos, não foi sua ideia, mas alguém ou algumas pessoas o chamaram e ele acabou liderando o protesto.

eles que me chamou, assim, eu sempre gostei de negócio de ajudar a comunidade, fazer movimento pacífico. Ir atrás das coisas para conseguir. Aí eles me chamou aqui, até que eu não queria participar não, pensei: “ah! Depois vai dar polícia, problema”. Falei “ah! Não vou mexer não”. E aí acabei falando “não! Vou lá ajudar” (Entrevistado).

Segundo ele as pessoas presentes na manifestação queriam apenas tirar fotos e mandar para os jornais locais, ao que ele insistiu para fazerem algo mais consistente.

Eles não queria fechar a rua, queria só fazer aquela manifestação, tirar foto e “vazar”. Falei “então vamos fazer uma manifestação pacífica, vamos descer com o bairro (se referindo às pessoas) pra baixo, pra nós ver se consegue”. Ele tirar a foto não vai conseguir nada, falei “então vamos fazer as coisas” (Entrevistado).

A principal demanda advinda do protesto era a duplicação da ponte de acesso ao bairro, já que ela se encontra em péssimas condições, e a implantação de um programa EJA (Educação de Jovens e Adultos).

O propósito era estar implementando a duplicação e como eles tinha falado, quando o [menciona o prefeito] 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 (Entrevistado).

A notícia tomou repercussão na mídia local, mas apesar disso, os moradores não receberam nenhuma resposta do poder municipal.

eles falou que seria a duplicação há muito tempo, agora dessa manifestação que nós fez eles não deu nenhuma notícia não [...] não deu nenhuma resposta não, aí eu estou esperando se eles vai dar alguma resposta (Entrevistado).

Embora o bairro Novo Horizonte tenha contado com uma associação há algum tempo, que trouxe importantes conquistas para os moradores, ela está atualmente desativa. Contudo o protesto para duplicação da ponte se mostrou como uma saída dos moradores para mostrarem sua insatisfação e apresentarem sua demanda.

Nota-se para fins de identificação do bairro no diagrama de proximidade estatal que ele não apresenta Características Associativas (ponto 1). Quanto a Repertórios de Ação Coletiva (ponto 2) o protesto para duplicação da via de acesso ao bairro se caracterizou como repertório contestatório, apesar disso, não obtiveram nenhum tipo de resposta por parte do poder público até a data final da pesquisa.

No que diz respeito às Janelas de Oportunidade (ponto 3), por sua vez, esse bairro não tem acesso fácil à canal efetivo de comunicação com a prefeitura para apresentação de demandas. Primeiro porque a vereadora não facilitou a negociação entre o bairro e o

Estado no que diz respeito à duplicação da via de acesso, depois porque a manifestação parece não ter gerado resultado, já que não houve resposta por parte do Estado.

Por fim, quanto à Intermediadores (ponto 4) apesar de a vereadora ser um indício de importância já que é parte do legislativo municipal, ela não obteve êxito para facilitar a apresentação da demanda da duplicação da via de acesso ao bairro, e portanto, não se concretiza, nesse contexto, enquanto mecanismo de intermediação direta entre o bairro e o Estado, pois para elaborar o diagrama, um bairro próximo do Estado precisa, de fato, ter diálogo com ele, não conseguindo por meio de um intermediador, procuraria outro, dentro de suas possibilidades. Quadro 11 resume as informações sobre o bairro Novo Horizonte.

Quadro 11: Bairro Novo Horizonte

Bairro Novo Horizonte			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Não possui.	Vias contestatórias. Não ouvidos.	Fechadas.	Não houve impedimentos ou facilitadores.

Fonte: Elaboração própria.

5.1.1.7 Bairro Aqueça Sol e Bairro Lavrinhas

Os dois bairros ficam em torno do campus da Universidade Federal de Lavras, localizados na região norte da cidade. Sua ocupação começou por volta de 1980, quando a universidade ainda era uma escola superior de agricultura. Inicialmente não contava com água tratada nem esgoto.

O bairro possui uma associação, entretanto com o afastamento da presidente as atividades foram interrompidas e atualmente está inativa. Mas percebeu-se uma liderança nos bairros, que tem atuado para apresentar uma demanda ao Estado. Ele foi presidente da associação e conselheiro municipal.

Segundo ele o bairro tem deficiência de limpeza urbana e o maior problema são as enchentes “esses ribeirões que descem por aí não foram bem trabalhados, não houve uma abertura nesses viadutos para fazer essas águas fluírem melhor” (Entrevistado).

O entrevistado já foi presidente da associação de moradores dos bairros, fora também presidente do conselho municipal de saúde e conselheiro do conselho municipal de habitação.

Apesar de a associação estar desativada, o entrevistado afirma que tem agido em prol dos bairros por meio de todos os canais que lhe cabem para conseguir a principal demanda do bairro que é o adequado escoamento das águas.

A infraestrutura do bairro da Lavrinhas. O principal problema aqui da zona norte é o escoamento de água fluvial, isso tem que ser batido em cima. O povo daqui está à mercê da sorte. Nós temos um bairro aqui que se chama Canjica, próximo a ponte, qualquer chuva mais forte, eu já assisti ao longo desses meus 69 anos umas 10 enchentes a pessoa perde tudo o que tem. Nós mesmos perdemos tudo, isso tudo que você está vendo é doado [...]. Isso não precisa nem ser engenheiro pra vê qualquer leigo vê que aquilo ali tá errado. Isso que eu fico apavorado de ver (Entrevistado).

Ele atua principalmente por meio de articulações dentro da própria prefeitura a partir dos conselhos em que tem contato e no conselho em que atua: “por escrito e através de articulações” (Entrevistado).

Além disso, o entrevistado também afirma que acessou as reuniões da câmara para apresentar a demanda

Nós pedimos um espaço nas reuniões da câmara e nós alegamos o que está acontecendo. Não é uma associação que está sempre reunindo, mas é uma associação viva de pessoas que têm vontade de trabalhar (Entrevistado).

Ao ser questionado sobre ter tido a ajuda de alguma autoridade ou liderança para apresentar a demanda, ele afirma que não teve nenhuma ajuda, mas que chegou a procurar um deputado.

Eu tentei sim, procurei um deputado pra ajudar a resolver o problema da infraestrutura do local [...], mas nem resposta ele me deu. Fiz um documento para o superintendente da viação férrea, mas também não obtive resposta (Entrevistado).

Além desses canais, ele cita também a promotoria pública, o ministério público e a ouvidoria municipal acionados também para apresentar a demanda das enchentes. Todos sem resultado.

Mais recentemente o entrevistado conseguiu uma reunião com o prefeito em que obteve resposta positiva.

[...] mas aí nós temos que procurar os tramites legais. Com jeito a gente consegue dentro da legalidade. Porque segundo o prefeito, eu estive no gabinete do prefeito, ele mandou dois engenheiros vir aqui verificar o vertedouro onde deu problema, já orçaram a obra, disseram que contrataram uma firma que vai passar um turbilhão, que vai ajudar. Promessa a gente tem (Entrevistado).

Há alguns anos, com a associação ainda ativa, ele afirma ter pleiteado e conseguido um centro de esportes para o bairro Aqueanta Sol, “o CEU [centro de esportes unificado] que é uma praça de esportes, uma reivindicação nossa que foi atendida. Cursos dentro do galpão cidadão para a população, na verdade a estrutura do galpão foi umas das nossas conquistas” (Entrevistado).

No que diz respeito aos quatro pontos para elaboração do diagrama de proximidade estatal pretendido neste estudo ele apresenta Características Associativas (ponto 1) bem como um amplo repertório de ação coletiva (ponto 2) identificado em pelo menos quatro formas (ouvidoria, ministério público, executivo e promotoria) todas elas pendentes para o âmbito mais institucional.

Já quanto às Janelas de Oportunidade (ponto 3), por sua vez, esse bairro tem algumas dificuldades de obtenção de resposta por parte do Estado quando da apresentação de demandas. Apesar disso, na última tentativa obtiveram resposta.

Por fim, quanto à Intermediadores (ponto 4) apesar de o entrevistado afirmar ter procurado um deputado este não veio a favorecer a apresentação da demanda ao Estado, também não houve impedimentos.

Os quatro pontos acima estão no quadro 12 a fim de apresentar um resumo.

Quadro 12: Bairro Aqueça Sol e Bairro Lavrinhas

Bairro Aqueça Sol e Bairro Lavrinhas			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Possui (desativada, mas os membros atuam).	Vias institucionais. Não ouvido nas primeiras tentativas. Ouvido na última*.	Primeiras fechadas. Última aberta*.	Não houve impedimentos ou facilitadores.

*Última considerando o período em análise.

Fonte: Elaboração própria.

5.1.1.8 Bairro Cruzeiro do Sul

O bairro fica localizado na região oeste da cidade de Lavras e foi possível identificar uma associação chamada Associação de Moradores do Bairro Cruzeiro do Sul. O bairro surgiu por volta de 1969. Foi possível entrevistar o presidente da associação que forneceu informações sobre o bairro e a atuação da entidade coletiva.

Inicialmente o bairro não contava com asfalto, nem saneamento básico, nem equipamentos públicos. O primeiro equipamento, segundo o entrevistado, foi um hospital (que não existe mais), em seguida uma escola e depois um posto de saúde.

A associação surgiu em 1986, que foi quando os moradores começaram a requerer transporte público, tendo conseguido em 1992, por meio de um abaixo-assinado: “então eu vou te falar, porque eu fiz um abaixo assinado [...] um abaixo assinado de 513 [assinaturas] (Entrevistado). O entrevistado afirma estar “ajudando” na associação desde seu surgimento até atualmente, agora como presidente.

Segundo ele, a criação da associação se deu por conta da antiga política de distribuição de leite para famílias carentes, que necessitava de associação. Nesse momento inicial a entidade não teve apoio ou auxílio de nenhum tipo de entidade ou liderança local.

Os principais problemas encontrados no bairro segundo o entrevistado são a interrupção do atendimento da UBS (Unidade Básica de Saúde) para reforma e

ampliação: “o posto de saúde que a obra não sabemos que fim que vai dar, aquela obra tá parada até hoje” (atualmente, depois da coleta de dados, já terminou). Uma demanda da associação que não tem sido atendida, mas que recebeu resposta foi a solicitação de abertura de uma rua que desse acesso ao bairro vizinho onde tem área de lazer, já que essa é uma deficiência do bairro Cruzeiro do Sul como ele aponta:

a gente não tem no bairro uma praça com área de lazer e um campo, enfim, aglobando, praça, um espaço pra lazer, que seria campo de futebol, com uma praça, alguma coisa assim, a gente não tem [...] (Entrevistado).

O repertório utilizado para apresentar essa demanda foi ofício e reunião na secretaria de obras:

secretaria de obras, na gestão anterior nós tivemos com ele [secretário de obras], pra ver a questão da rua lá, entre São Camilo e Ouro Branco, mas, eles vieram olhou tudo [...] a informação que eu tive agora, que, às vezes, vocês vão lá amanhã e sai, uma informação que a prefeitura diz que a rua vai sair, pra fazer ligação. Mas quando eu não sei dizer.

De acordo com o entrevistado a associação está atualmente com problemas com os impostos que ela tem que arcar, mas a atuação continua, mesmo que legalmente a associação esteja desativada.

Tá desativada [...] por falta de apoio, falta de estrutura [...] as associações que implantaram o CNPJ, ela não tem como ter recurso, a não ser que o presidente coloque do próprio bolso dele, o recurso pra estar pagando as demandas de impostos. Então, hoje eu vou falar pelo Cruzeiro do Sul tá!? O Cruzeiro do Sul, a associação não tem como mover uma palha porque a gente tem uma dívida com o leão, com a receita, entendeu? Então você não consegue fazer nada (entrevistado).

Reivindicações feitas pela associação foram a demanda por operação tapa-buracos, coleta de lixo, quebra-molas e capina de calçadas e lotes. Estas reivindicações foram feitas por meio de ofícios entregues ao poder executivo municipal, nas secretarias. Segundo o entrevistado, algumas reivindicações obtiveram respostas e outras não. A última ação da associação foi para implantação da creche no bairro:

a associação participou em anos atrás, foi quando foi necessário colocar, foi feito as reuniões na escola, foi quando foi implantar aqui a creche. Aí os moradores ia, a associação ia, entendeu? (Entrevistado).

De acordo com o entrevistado a mudança de mandato na prefeitura representou o fechamento de um canal de diálogo entre o bairro e a prefeitura

Olha, vou falar assim, administração anterior, tinha acesso, tinha abertura, tinha diálogo [...] a gente não tem uma ligação nenhuma com a administração [atual]; não sei se é por falha nossa aqui da associação (Entrevistado).

O entrevistado aponta também que a associação tem contato com outras associações de outros bairros, como Jardim Eldorado e Jardim Glória, com as quais discute sobre a situação da cidade e do governo municipal, mas não tem contado com vereadores ou burocratas municipais que facilitem o encaminhamento de demandas.

Para construção do diagrama observando os quatro pontos nota-se que com relação ao primeiro - Características Associativas – há no bairro associação legalizada que tome frente na apresentação de demandas, estando, atualmente, entretanto com problemas de regularização na receita. Com relação ao segundo aspecto - Repertórios de Ação Coletiva – a comunidade agiu por meio de um repertório institucional contendo formas como reuniões e ofícios encaminhados ao executivo municipal e um abaixo assinado.

No terceiro ponto – Janelas de Oportunidade – observou-se que a troca de mandato na prefeitura significou uma interrupção já que depois disso a associação não teve mais acesso.

Por fim, no que diz respeito aos Intermediadores observou-se que na apresentação de tal demanda não houve dificultadores ou facilitadores no processo.

Um resumo das informações a respeito desse bairro, no que diz respeito aos quatro elementos para elaboração do diagrama de proximidade estatal estão no quadro seguinte.

Quadro 13: Bairro Cruzeiro do Sul

Bairro Cruzeiro do Sul			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Possui. Mas a associação recentemente teve dificuldades devido a problemas com quitação de impostos.	Via institucional.	Dificuldade de acesso na troca de mandatos no executivo municipal	Não houve impedimentos ou facilitadores

Fonte: Elaboração própria.

5.1.1.9 Bairro Água Limpa

Esses dois bairros são antigos conjuntos habitacionais e ficam localizados a oeste da cidade. No levantamento de possíveis lideranças/mobilizadores do bairro houve relato de algum tipo de movimento associativo e, portanto, a liderança foi procurada para entrevista.

Conseguiu-se entrevista com o presidente da associação do bairro chamada Associação do Bairro Água Limpa que é legalizada (O bairro chamado de Água Limpa, possui na verdade dois bairros distinguidos por 1 e 2, mas é comum chamá-lo apenas de Água Limpa).

De acordo com ele a associação atualmente está “parada”: “mas tudo o que foi conquistado no bairro foi graças à associação” (Entrevistado). Mas ele afirma que não está desativada, pois os membros ainda apresentam demandas ao Estado por meio dela, apesar de não haver reuniões mensais ultimamente: “o que o pessoal da prefeitura quando precisa falar alguma coisa ele vem até nós, porque tem o telefone meu e do Júlio [outro membro da associação]” (Entrevistado).

Acontece de os moradores irem até a casa dele ou de outras pessoas da associação e falarem de problemas do bairro: “por nós termos um pouco mais de conhecimento” (Entrevistado). Na época que não tinha associação “era bem individual mesmo, você ia à prefeitura e tentar resolver alguma coisa. Uma vez um dos líderes da associação reuniu o

povo para fechar a rodovia e conseguir que asfaltassem o bairro, aí depois o [cita o prefeito] veio aqui e mandou asfaltar” (Entrevistado).

De acordo com o entrevistado, no início o bairro era desprovido de estrutura básica e equipamentos públicos (não há ano exato do início do bairro):

desde a entrada até no morro não tinha asfalto, era só barro. O sofrimento da comunidade foi muito grande, eu lembro direitinho, pois desde o começo eu já tinha a casa. Eu e meus irmãos compramos quatro casas, então foi difícil, não era fácil. O bairro não tinha infraestrutura nenhuma [...] não tinha escola nem posto de saúde. Não tinha nada. [...] O transporte não tinha porque os ônibus não desciam, só depois de dois anos que a população conseguiu, parou a rodovia para uma manifestação, veio televisão e outras mídias, só depois que a prefeitura correu atrás disso e asfaltaram (Entrevistado).

De acordo com o entrevistado a associação tem mais de vinte anos e ele participa desde o começo. Segundo ele houve melhoras significativas no bairro:

Melhorou muito. Hoje o bairro é muito bom, claro que ele ainda tem uns problemas de infraestrutura que é normal, hoje a cidade inteira passa por isso, mas melhorou muito. Hoje no bairro passa ônibus de trinta em trinta minutos, tem creche, escola. Mas eu acho que vai piorar de novo, porque estão construindo dois bairros perto [outros dois conjuntos habitacionais], um já está pronto e outro acabando de construir, com umas 500 casas e o bairro não tem estrutura para comportar isso tudo não (Entrevistado).

Apesar de o entrevistado apontar grandes melhorias, ele destaca deficiência em políticas de esporte e lazer.

Agora em termos de assistência de prefeitura não existe, o bairro não tem esporte nem lazer para as crianças, não tem nada. Tem a quadra esportiva, mas não tem atividade nenhuma lá. As crianças ficam tudo na rua a mercê da droga, a verdade é essa (Entrevistado).

Os membros da associação participaram do conselho municipal de saúde: “eles sempre participam quando tem as reuniões aqui no bairro pra discutir sobre a saúde da população do bairro [...] até esses dias eu assinei um documento para que eles representassem a associação do bairro no conselho de saúde” (Entrevistado).

A associação, embora desmobilizada, conta com membros que têm atuado junto à prefeitura, como relatou o entrevistado: “e procurar saber na prefeitura se eles vão resolver os problemas do bairro. Até eu vou ligar pro José de Eustáquio que eu estou precisando falar sério com ele” (Entrevistado).

De acordo com o entrevistado algumas demandas têm respostas e outras não. A forma como tais demandas são apresentadas é por meio de ofício e reuniões com secretários e prefeito: “por meio de ofício, pede um horário com o secretario ou com o prefeito e vamos até eles [...] às vezes que eu fui foi diretamente ao prefeito” (Entrevistado). Ele conta também sobre a demanda da creche:

Uma grande reivindicação nossa que deu certo foi a creche. Não tinha creche no bairro, aí na época o [menciona executivo municipal] construiu a creche que foi de grande utilidade para bairro. Foi uma das maiores conquistas que a associação conseguiu (Entrevistado).

O acesso à prefeitura foi, em muitos casos, facilitado por meio de contatos com vereadores: “sim, aos vereadores, graças a deus nós temos muita amizade com o quase todos de lá da prefeitura, mas sendo sincero teve um vereador no nosso bairro” (Entrevistado).

Mas essa facilidade se tornou escassa na troca de mandatos já que a nova gestão se distanciou muito do bairro: “é complicado, até pra conversar com [menciona o prefeito] foi difícil, é difícil” (Entrevistado), pois o trânsito de pedidos e demandas se tornaram mais difíceis.

O entrevistado fala também que as associações em momentos de fechamento das janelas de oportunidade tendem a se enfraquecer e cita a associação do Jardim Eldorado que está sempre forte: “que eu sei que funciona mesmo é a do Eldorado; a associação lá é boa” (entrevistado).

No que diz respeito aos quatro pontos para elaboração do diagrama de proximidade estatal pretendido neste estudo o presente bairro apresenta Características Associativas (ponto 1), embora a associação atualmente esteja desmobilizada, os membros vêm atuando independente disso. Há também um amplo repertório de ação coletiva (ponto 2) identificado em pelo menos três formas (contato com o legislativo, reuniões e ofícios ao poder executivo municipal e manifestação na rodovia) as primeiras pendentes para o âmbito mais institucional e a última mais para o âmbito contestatório.

Já quanto às Janelas de Oportunidade (ponto 3), por sua vez, esse bairro tem algumas facilidades de obtenção de resposta por parte do Estado quando da apresentação de demandas. Apesar disso, em algumas tentativas não obtiveram resposta.

Por fim, quanto a Intermediadores (ponto 4) vê-se que é grande o contato com os vereadores e os burocratas da prefeitura, mas principalmente um vereador em específico.

No quadro 14 estão os quatro pontos de forma resumida.

Quadro 14: Bairro Água Limpa

Bairro Água Limpa			
Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Mecanismos de Intermediação
Possui (Associação desmobilizada – não há mais reuniões).	Vias institucionais e vias contestatórias parcialmente ouvidos.	Parcialmente abertas.	Possui (vereadores).

Fonte: Elaboração própria.

Tendo as informações a respeito dos quatro elementos para construção do diagrama de proximidade estatal, veja os resultados na seção seguinte.

5.1.2 O Diagrama de Proximidade Estatal

Quanto ao repertório de ação coletiva desempenhado por um ator social, é importante considerar, no contexto analisado, que as gestões municipais tenderam a aceitar com mais facilidade repertórios mais institucionais, já que na maioria dos bairros em análise obtiveram sucesso por repertório institucional em detrimento dos contestatórios. A própria legalização da entidade coletiva passou a ter influência sobre o tipo de repertório. Portanto, um repertório de ação coletiva mais institucional – meio de apresentar demandas por canais mais institucionais - “valeu” mais que um repertório de ação mais contestatório - meio de apresentar demandas por canais mais contestatórios - para efeito de análise dos movimentos no contexto em questão.

Já que os repertórios mais institucionais passaram a ter mais sucesso, no contexto de janelas de oportunidade restritas, as características associativas tiveram um papel importante. Entidades legalizadas tiveram mais abertura para apresentar as demandas dos

bairros e, portanto, deve ser considerada um aspecto positivo que “valeu” mais que um bairro que não contou esse instrumento.

Finalmente, o ponto intermediação, dada a conjuntura de fechamento das oportunidades de diálogo no contexto de análise, representa um aspecto positivo – se houve facilitadores -, já que alguns bairros não se encontram como possuidores de acesso ao Estado sem intermédio de uma ponte (vereador ou burocrata). Já se houve impedimentos, este representou um aspecto negativo que interrompeu ou dificultou o diálogo do bairro ou associação com o Estado.

Considerando, para efeitos de elaboração do diagrama de proximidade estatal, as características de cada grupo dos bairros expostos nas seções anteriores, elaborou-se um quadro para melhor visualização (quadro 15). Em cor azul é demonstrado que no contexto de análise tal aspecto/elemento foi positivo; em cor amarela destaca-se que o elemento foi positivo apesar de algum impedimento ou situação dificultosa; em cor vermelho está colocado que no contexto de análise o aspecto/elemento foi negativo; e a cor branca, são elementos que não tiveram influência.

Quadro 15: Aspectos positivos e negativos das ações dos bairros no acesso ao Estado.

Aspectos positivos e negativos das ações dos bairros no acesso ao Estado				
Bairro	Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Bairro Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III	Possui.	Diverso. Geralmente atendido na primeira tentativa.	Fechadas em algum momento. Ator contornou a situação.	Possui (Vereadores) Mas prefere não usar pois há atrasos.
Bairro Cohab	Não possui.	Via institucional e via de protesto. Duas tentativas. Atendido na segunda.	Duas janelas. Atendido na segunda.	Não houve impedimentos ou facilitadores
Bairro Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II	Possui.	Vias Institucionais. Ouvido na primeira tentativa.	Abertas.	Diretamente com secretários (reuniões, telefone)

Bairro Jardim Vila Rica I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Bairro Nossa Senhora de Lourdes e Bairro Santa Filomena	Possui. Mas a associação está desmobilizada – não há mais reuniões.	Vias Institucionais. Ouvido na segunda tentativa.	Duas janelas. Atendido na segunda.	Possui (vereadores).
Bairro Vista Alegre	Não possui.	Vias contestatórias. Não ouvidos.	Fechadas.	Não houve impedimentos ou facilitadores.
Bairro Novo Horizonte	Não possui.	Vias contestatórias. Não ouvidos.	Fechadas.	Não houve impedimentos ou facilitadores.
Bairro Aqueita Sol e Bairro Lavrinhas	Possui (desativada, mas seus membros atuam).	Vias institucionais. Não ouvido nas primeiras tentativas. Ouvido na última.	Primeiras fechadas. Última aberta.	Não houve impedimentos ou facilitadores.
Bairro Cruzeiro do Sul	Possui, mas a associação recentemente teve dificuldades devido a problemas com quitação de impostos.	Via institucional. Atendidos parcialmente.	Dificuldade de acesso na troca de mandatos no executivo municipal.	Não houve impedimentos ou facilitadores.
Bairro Água Limpa	Possui, mas a associação está desmobilizada – não há mais reuniões).	Vias institucionais e vias contestatórias parcialmente ouvidos.	Dificuldade de acesso na troca de mandatos no executivo municipal.	Possui (vereadores).

Fonte: Elaboração própria.

A partir do quadro pode-se considerar que aspectos azuis são positivos, considerar-se-á, portanto, que que tenham o valor 1 (um). Os elementos amarelos, já são ações que deram certo, mas que tiveram alguns impedimentos e, portanto, o valor 0,5. Ainda em amarelo há ações que deram errado, mas que o movimento contornou e conseguiu êxito, portanto 0,5. Os elementos em vermelho, por sua vez, são negativos já que são ações que não se efetivaram na apresentação das demandas por aqueles que as moveram, e portanto -1. Os de cor branca por serem elementos que não tiveram influência, receberam o valor 0 (zero). Sendo assim:

Quadro 16: Pontuações das ações movidas pelos bairros para apresentação das demandas ao Estado

Pontuações das ações movidas pelos bairros para apresentação das demandas ao Estado					
Bairro	Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores	Total
Bairro Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III	1	1	0,5	1	3,5
Bairro Cohab	-1	0,5	0,5	0	0
Bairro Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II	1	1	1	1	4
Bairro Jardim Vila Rica I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Bairro Nossa Senhora de Lourdes e Bairro Santa Filomena	0,5	0,5	0,5	1	2,5
Bairro Vista Alegre	-1	-1	-1	0	-3
Bairro Novo Horizonte	-1	-1	-1	0	-3
Bairro Aqueanta Sol e Bairro Lavrinhas	0,5	0,5	0,5	0	1,5
Bairro Cruzeiro do Sul	0,5	0,5	0,5	0	1,5
Bairro Água Limpa	0,5	0,5	0,5	1	2,5

Fonte: Elaboração própria.

Como exposto acima torna-se possível perceber que o bairro, a partir dos elementos que conta e/ou que usa para apresentar suas demandas, pode ter mais acesso ao Estado ou mais dificultadores na hora de requerer serviços para a população, tudo isso considerado o contexto de análise.

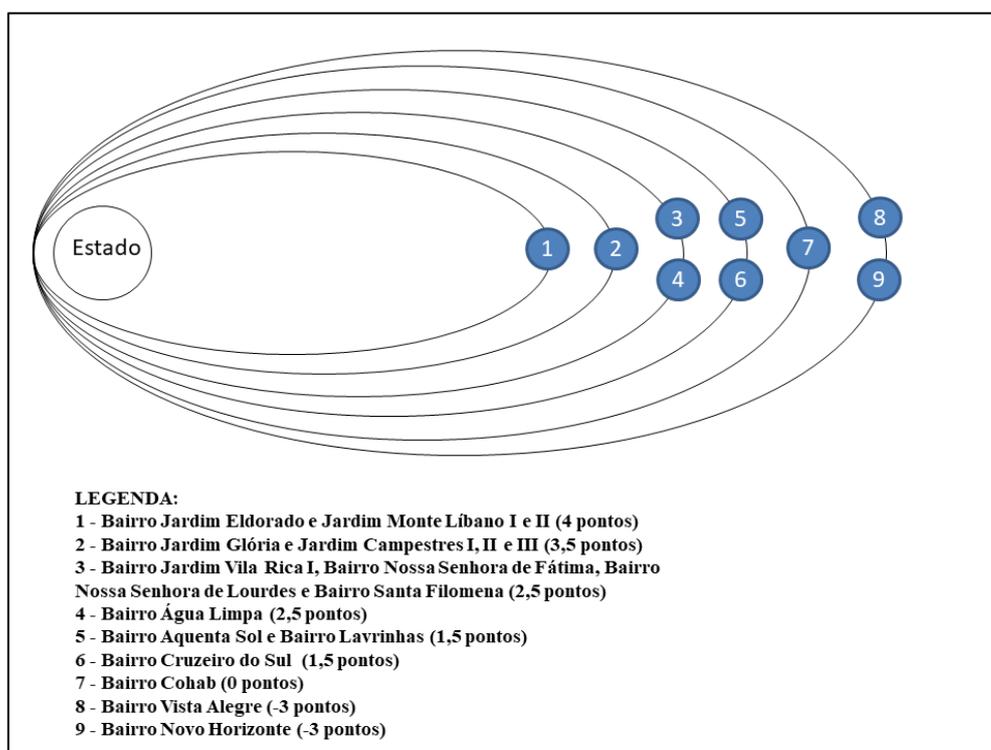
Se um bairro possui um diálogo com o Estado a fim de apresentar os problemas dos moradores e se em troca o Estado lhe fornece resposta, mesmo que a demanda não seja realizada, por diversos fatores, como orçamento, viabilidade, pode-se dizer que esse

bairro está próximo ao Estado. Proximidade no sentido do caminho percorrido pelos vários meios de acesso até que o Estado ouça a demanda. Existência de diálogo.

É necessário destacar que as demandas não têm igual peso orçamentário, por exemplo. O recapeamento da via da Cohab é mais fácil e de resposta rápida que a construção da ponte do novo horizonte. Mas também a escolha do repertório é um aspecto interessante, pois fazer com que fosse divulgado na mídia é um astuto movimento dos moradores pois nenhum governo deseja ser mal visto pela mídia

Tem-se a seguinte figura que tenta explicitar a proximidade dos bairros com relação ao Estado no que diz respeito à participação social em Lavras-MG.

Figura 2: Diagrama de proximidade estatal.



Fonte: Elaboração própria, a partir de Abreu e Amâncio (2017).

Observa-se então que o primeiro grupo de bairros – Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II, pode ser visto como mais próximo ao Estado devido à sua relação com os quatro elementos considerados para elaboração do diagrama. Isso porque não encontrou nenhuma dificuldade na apresentação de demandas e sempre obteve respostas; também não teve impedimentos, como facilitadores, tiveram os burocratas.

Em segundo lugar mais próximo do Estado, ou seja, que teve também grande êxito em apresentar suas demandas apesar de algumas dificuldades foi o grupo 2 - bairro Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, que possui aspectos positivos em três dos elementos propostos para a análise Características Associativas, Repertórios de Ação Coletiva e Janelas de Oportunidade, contudo houve impedimento quanto ao terceiro elemento janelas de oportunidade, mas associação procurou a promotoria e conseguiu contornar a situação.

Já o grupo 3 (Vila Rica) e o grupo 4 (Água Limpa), por sua vez, tiveram sucesso apenas quanto a Mecanismos de Intermediação, pois tiveram dificuldades em características associativas, pois apesar de contar com associação elas estão desmobilizadas. Tiveram dificuldades também no repertório de ação coletiva já que na primeira tentativa não foram ouvidos. Já quanto a janelas de oportunidades o problema foi que as primeiras estavam fechadas, ou seja, a ação não alcançou o Estado.

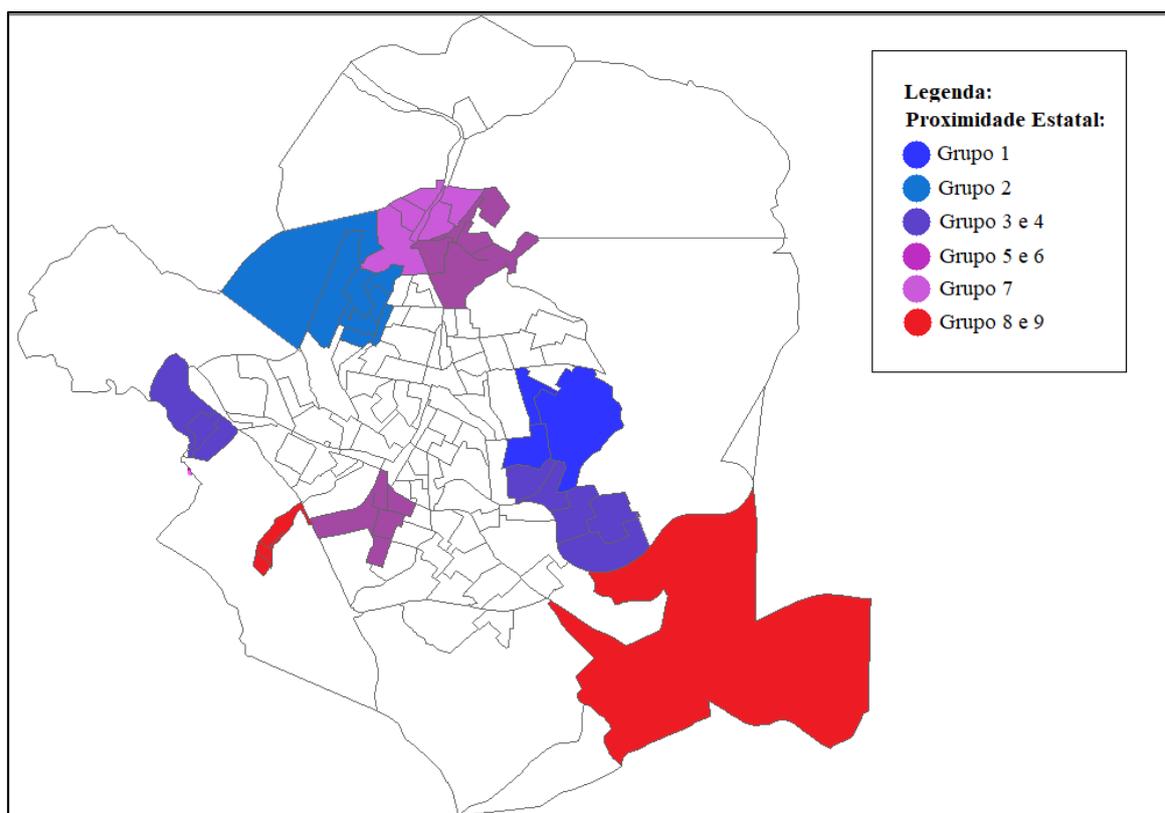
O grupo 5, Aqueça Sol e Lavrinhas, e o 6, Cruzeiro do Sul, apesar de grandes dificuldades conseguiram acessar o Estado para apresentar suas demandas. Embora possuam associação, encontraram alguns obstáculos que dificultaram sua atuação. Já quanto a repertórios suas ações funcionaram parcialmente enquanto algumas janelas estavam fechadas. Não houve impedimentos ou facilitadores quanto a Mecanismos de Intermediação.

O bairro Cohab, enumerado como 7 no diagrama, teve grandes dificuldades no diálogo com o Estado, obtendo êxito apenas em uma demanda, por via contestatória (repertório de ação coletiva); isso porque as outras janelas de oportunidade estavam fechadas para apresentação de demandas. Além disso o bairro não contou com mecanismos de intermediação capazes de facilitar a comunicação.

Finalmente os dois últimos bairros, 8, bairro Vista Alegre e 9, bairro Novo Horizonte não conseguiram apresentar suas demandas ao Estado, nem tampouco estabelecer algum tipo de diálogo. Ambos não possuem características associativas. Ambos atuaram por vias contestatórias, contudo ambos não obtiveram resposta e as janelas de oportunidades estavam fechadas.

Inserindo os bairros acima na base cartográfica dos setores censitários de Lavras, tem-se (em azul escuro o mais próximo do Estado e em vermelho o mais distante, de acordo com o diagrama de proximidade estatal):

Figura 3: Proximidade estatal por setor censitário – Lavras-MG.



Fonte: Elaboração própria a partir de Terra View Política Social®.

Grupo 1: Bairros Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II.

Grupo 2: Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III.

Grupo 3: Bairros Jardim Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena.

Grupo 4: Bairro Água Limpa.

Grupo 5: Bairros Aqueça Sol e Lavrinhas.

Grupo 6: Bairro Cruzeiro do Sul.

Grupo 7: Bairro Cohab.

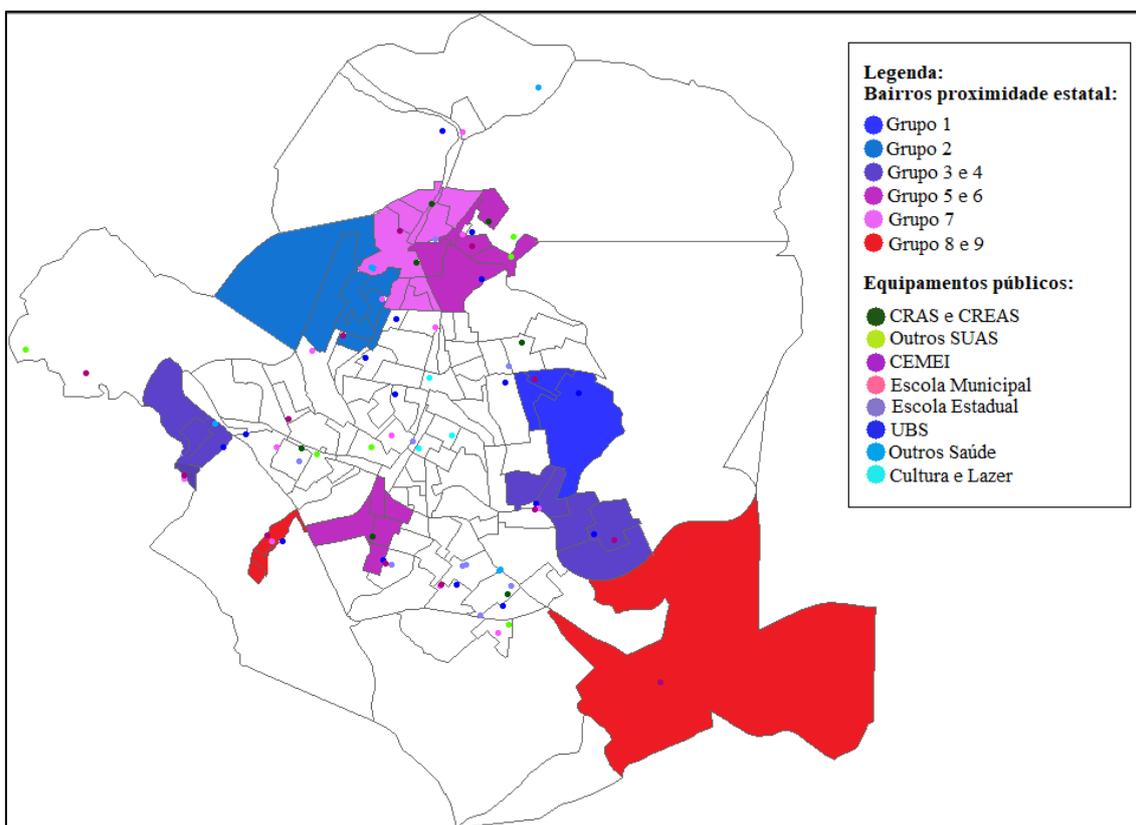
Grupo 8: Bairro Vista Alegre.

Grupo 9: Bairro Novo Horizonte.

A partir do mapa observa-se que na região leste se encontra o grupo de bairros mais próximo do Estado (na cor azul escura), de acordo com o diagrama – bairros Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II (grupo 1). Os dois grupos de bairros mais distantes do Estado, localizados na última camada do diagrama, se encontram na região oeste e leste, Novo Horizonte (grupo 8) e Vista Alegre (grupo 9) respectivamente (ambos na cor vermelha).

Quanto à existência de equipamentos nesses bairros a figura 4 apresenta o mapa com esses atributos:

Figura 4: Proximidade estatal por setor censitário e equipamentos públicos, Lavras-MG.



Fonte: Elaboração própria a partir de Terra View Política Social®.

O mapa demonstra que nos bairros mais distantes do Estado, Vista Alegre e Novo Horizonte, há apenas um CEMEI no primeiro e três equipamentos no segundo (UBS, escola municipal e CEMEI).

No bairro Cohab, segundo mais distante, há seis equipamentos, um CRAS, CREAS, CEMEI, escola municipal, e dois equipamentos relacionados à saúde.

Os grupos 5 e 6, por sua vez, que são o Cruzeiro do Sul e Aqueça Sol e Lavrinhas, possuem respectivamente dois equipamentos (UBS e CRAS) e oito equipamentos (CRAS, dois outros equipamentos ligados à assistência social, duas UBS, um equipamento de saúde, CEMEI e escola municipal).

O bairro Água Limpa possui quatro equipamentos, que são escola municipal, CEMEI, UBS e outro equipamento de saúde.

Os bairros do grupo 3, Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena, possuem cinco equipamentos públicos em seu território, a saber, dois CEMEI, duas UBS e uma escola municipal.

Os bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, do grupo 2, contam com um CEMEI e uma escola municipal. Além disso as duas UBS adjacentes ao bairro são também consideradas como equipamentos dos bairros.

Por fim o grupo 1, menos distante do Estado que todos, possuem dois equipamentos, uma UBS e um CEMEI na divisa com o bairro Pitangui.

Observa-se que o número que equipamentos não está diretamente relacionado à proximidade do bairro ao Estado, mas que deve ser considerado. Os dois bairros mais distantes do Estado, no que diz respeito à participação social, Vista Alegre e Novo Horizonte (destacados na cor vermelha na figura anterior), possuem apenas, um e dois equipamentos públicos, respectivamente. Estes bairros se encontram também, segregados territorialmente e distantes de postos de trabalho e são bairros muito pobres que dependem da intervenção estatal.

Outros bairros com apenas dois equipamentos, são os bairros do grupo 1, Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II, que são os bairros mais próximos do Estado. Contudo é necessário observar que estes bairros são ricos. Seus residentes, como destacado em entrevista, geralmente recorrem a serviços privados, inclusive de educação. Situação que, visto isso, não interfere no bem-estar dos seus moradores. Ao contrário do que um equipamento de saúde pode proporcionar no Vista Alegre, por exemplo.

Pretende-se a seguir obter a visualização do contraste entre a proximidade que o bairro ou grupo de bairros se encontra do Estado e sua vulnerabilidade social, para enfim compreender o comportamento de ambas as variáveis, geograficamente falando.

5.1.3 O georreferenciamento da vulnerabilidade social de Lavras-MG

Como delineado na metodologia este estudo valeu-se de um segundo conjunto de dados, levantados no projeto Diagnóstico do Sistema Único de Assistência Social (2018-2019). Esses dados dizem respeito à vulnerabilidade social na cidade de Lavras. O Índice

tomado para cálculo dessa vulnerabilidade foi o Índice do IPEA que considera três eixos fundamentais: capital humano, infraestrutura urbana e renda e trabalho.

5.1.3.1 Características básicas da amostra

A amostra ficou distribuída entre as 5 regiões da cidade: 28,5% dos respondentes residem na região central, 21% na região sul, 21,5% na região norte, 13% na região oeste e 16% na região leste.

Quanto à identificação de gênero dos respondentes, obteve-se uma soma de 62% que se identificam como sexo feminino, 37,8% por sua vez responderam que se identificam como sexo masculino e 0,3% responderam que se identificam como outro. Outra característica importante da amostra ao se interpretar a vulnerabilidade social diz respeito à raça. Do total da amostra, a maior parte, 191 entrevistados, se autodeclaram brancos, seguidos de 126 respondentes que se declaram pardos. Números menores ficaram nas categorias preta, amarela e indígena com 67, 10 e 3 respectivamente. A estratificação da amostra se deu por domicílios e não por raça e, portanto, não representa a população nesse aspecto.

Outro aspecto interessante ao se medir a vulnerabilidade de uma população concerne à escolaridade. E para isso, considerando anos de estudo, o questionário obteve os resultados seguintes. Oito respondentes nunca foram à escola, ao passo que também um número pequeno tem dezessete anos de estudo ou mais, vinte e quatro pessoas. Grande parte da amostra possui escolaridade em torno de onze anos representando 28,8% do total de respondentes. O gráfico a seguir ilustra essa informação.

Figura 5: Escolaridade da amostra.



Fonte: Diagnóstico do Sistema Único de Assistência Social do Município de Lavras.

A situação empregatícia da amostra apresentou um percentual interessante, 50% estão empregados e 50% não estão trabalhando. Contudo é importante ressaltar que na porcentagem dos que não estão trabalhando estão também os aposentados.

A variável responsabilidade financeira do domicílio contou com três alternativas: domicílios cujo responsável é um homem, domicílios cujo responsável é uma mulher e ainda domicílios cuja responsabilidade é compartilhada. Esta última, compartilhada, representou uma soma de 44% do total da amostra. Ao passo que 30,5% responderam que a responsabilidade financeira é de um homem, e 25,5% responderam que é de uma mulher.

5.1.3.1.1 O IVS de Lavras-MG

O IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) composto por três dimensões – Infraestrutura Urbana, Capital Humano, Renda e Trabalho – possui dezesseis indicadores, divididos da seguinte forma:

Figura 6: Dimensões do IVS.



*Salário mínimo para o período de coleta dessa pesquisa estava com o valor de R\$954,00 (meio salário R\$477,00).

Fonte: Ipea, 2015.

O IVS aplicado ao município de Lavras apresentou o seguinte resultado descrito a seguir.

A primeira dimensão de três, a saber, Dimensão Infraestrutura Urbana consiste em três indicadores: 1) coleta de lixo; 2) tempo de deslocamento casa-trabalho; 3) água e esgoto inadequados. O resultado de Lavras foi 0,1603.

Na segunda dimensão, Capital Humano, tem-se oito indicadores: 1) mortalidade infantil; 2) crianças de zero a cinco anos fora da escola; 3) não estudam, não trabalham e baixa renda; 4) crianças de seis a quatorze anos fora da escola; 5) mães jovens (dez a dezessete anos); 6) mães sem fundamental + filhos de até quinze anos; 7) analfabetismo; 8) crianças em domicílios em que ninguém tem ensino fundamental completo. Não foi possível obter o indicador 5 por ausência de informações no questionário, e para contornar o problema, seu peso foi dividido pelos outros indicadores. Nessa segunda dimensão o resultado apresentado pelo município de Lavras foi 0,1919.

Por fim, a última dimensão, Renda e Trabalho, pode ser mensurada a partir de cinco indicadores: 1) renda menor ou igual a R\$477,00; 2) baixa renda e dependente de idosos; 3) desocupação; 4) trabalho infantil; 5) ocupação informal sem ensino fundamental. O resultado para esta dimensão foi 0,0829.

Todas as informações a respeito das dimensões e seus indicadores aplicados à cidade de Lavras estão no quadro 17.

Quadro 17: IVS geral de Lavras-MG.

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social de Lavras-MG			
Dimensões	Indicadores de Cada Dimensão	Valores de Lavras-MG	Total
Infraestrutura Urbana	1) coleta de lixo	0,0007	0,1603
	2) tempo de deslocamento casa-trabalho	0,1576	
	3) água e esgoto inadequados	0,0020	
Capital Humano	1) mortalidade infantil	0,0015	0,1919
	2) crianças de zero a cinco anos fora da escola	0,0732	
	3) não estudam, não trabalham e baixa renda	0,0175	
	4) crianças de seis a quatorze anos fora da escola	0,0075	
	5) mães jovens (dez a dezessete anos)	Dado não coletado	
	6) mães sem fundamental + filhos de até quinze anos	0,0029	
	7) analfabetismo	0,0834	
	8) crianças em domicílios em que ninguém tem ensino fundamental completo	0,0059	
Renda e Trabalho	1) renda menor ou igual a R\$477,00	0,0405	0,0829
	2) baixa renda e dependente de idosos;	0,0020	
	3) desocupação	0,0258	
	4) trabalho infantil	0	
	5) ocupação informal sem ensino fundamental	0,0146	
Total geral:			0.1450

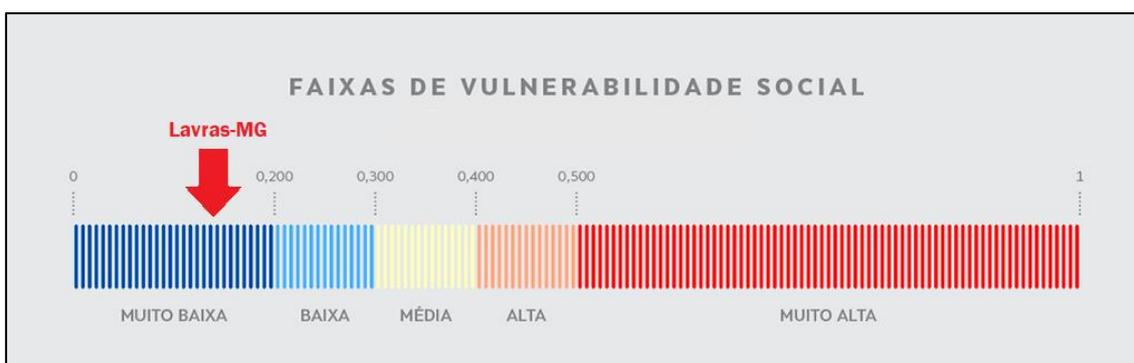
Fonte: Elaboração Própria.

O resultado para mensuração do IVS é a média aritmética das três dimensões. Que no caso é $0,1603 + 0,1919 + 0,0829 = 0,4351/3 = 0,1450$.

Os resultados apontaram um índice de vulnerabilidade social 0,1450 para a cidade de Lavras. O que significa a presença de uma vulnerabilidade muito baixa. É preciso considerar que dados médios superestimam ou subestimam a realidade social, e, portanto, para complementar esses dados estão colocados aspectos observacionais da pesquisadora.

A faixa de vulnerabilidade do índice desenvolvida pelo Ipea com indicação da vulnerabilidade de Lavras-MG está abaixo na figura 7. Já que para o IVS as faixas de vulnerabilidade variam de 0 a 1, em que zero representa não vulnerabilidade e 1 representa alta vulnerabilidade, o resultado de 0,1450 localizado entre 0 e 1 na faixa é considerado vulnerabilidade muito baixa. Portanto Lavras se posiciona da seguinte forma na faixa:

Figura 7: Faixa de Vulnerabilidade do IVS de Lavras-MG.



Fonte: Elaboração própria a partir de Ipea (2015).

Agora, para visualizar a vulnerabilidade por região de Lavras, foi elaborado um índice para cada região descritos nas próximas quatro seções. Lembrando que na região central não há nenhum grupo de bairros analisados por essa pesquisa, mas foi inserida para se ter informação completa a respeito de todas as regiões.

5.1.3.1.2 O IVS na região norte de Lavras-MG

Na região norte, como já sabido, há vinte e um equipamentos públicos e nela estão os grupos 1) bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, 2) bairro Cohab e 3) bairro Aqueça Sol e bairro Lavrinhas.

No quadro seguinte estão os resultados do IVS para essa região.

Quadro 18: IVS Região Norte de Lavras-MG.

IVS – Região Norte de Lavras-MG			
Dimensões	Indicadores de Cada Dimensão	Valores de Lavras-MG	Total
Infraestrutura Urbana	1) coleta de lixo	0,0035	0,188
	2) tempo de deslocamento casa-trabalho	0,1776	
	3) água e esgoto inadequados	0,0069	
Capital Humano	1) mortalidade infantil	0,0015	0,1835
	2) crianças de zero a cinco anos fora da escola	0,078	
	3) não estudam, não trabalham e baixa renda	0,040	
	4) crianças de seis a quatorze anos fora da escola	0	
	5) mães jovens (dez a dezessete anos)	Dado não coletado	
	6) mães sem fundamental + filhos de até quinze anos	0	
	7) analfabetismo	0,0610	
	8) crianças em domicílios em que ninguém tem ensino fundamental completo	0,0030	
Renda e Trabalho	1) renda menor ou igual a R\$477,00	0,0565	0,1
	2) baixa renda e dependente de idosos;	0	
	3) desocupação	0,0296	
	4) trabalho infantil	0	
	5) ocupação informal sem ensino fundamental	0,0139	
Total geral:			0,1572

Fonte: Elaboração Própria.

O resultado do IVS da região norte é o 0,1572, segunda região mais vulnerável de Lavras. Na escala de 0 a 1 ele possui *vulnerabilidade baixa*. O indicador de maior valor nessa região foi *tempo de deslocamento casa-trabalho* da dimensão *infraestrutura urbana*. O que significa que uma das maiores dificuldades das pessoas residentes nessa região é chegar ao trabalho.

5.1.3.1.3 O IVS na região leste de Lavras-MG

Na região leste, por sua vez, há onze equipamentos públicos. Os grupos de bairros trabalhados nesta pesquisa que se localizam na região leste são dois: 1) bairro Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima e Nossa Senhora de Lourdes e 2) bairro Jardim Eldorado e bairros Monte Líbano I e II. No quadro 19 estão os resultados do IVS para essa região.

Quadro 19: IVS Região Leste de Lavras-MG.

IVS Região Leste de Lavras-MG			
Dimensões	Indicadores de Cada Dimensão	Valores de Lavras-MG	Total
Infraestrutura Urbana	1) coleta de lixo	0	0,13
	2) tempo de deslocamento casa-trabalho	0,13	
	3) água e esgoto inadequados	0	
Capital Humano	1) mortalidade infantil	0,0015	0,1789
	2) crianças de zero a cinco anos fora da escola	0,1071	
	3) não estudam, não trabalham e baixa renda	0,0111	
	4) crianças de seis a quatorze anos fora da escola	0	
	5) mães jovens (dez a dezessete anos)	Dado não coletado	
	6) mães sem fundamental + filhos de até quinze anos	0,01	
	7) analfabetismo	0,0492	
	8) crianças em domicílios em que ninguém tem ensino fundamental completo	0	
Renda e Trabalho	1) renda menor ou igual a R\$477,00	0,0531	0,084
	2) baixa renda e dependente de idosos;	0,0032	
	3) desocupação	0,0090	
	4) trabalho infantil	0	
	5) ocupação informal sem ensino fundamental	0,0187	
Total geral:			0,1309

Fonte: Elaboração Própria.

O resultado da região leste é 0,1309. O que significa que na escala de 0 a 1 ela possui *vulnerabilidade muito baixa*. Sua maior dimensão foi *infraestrutura urbana*, com destaque para o indicador *tempo de deslocamento casa-trabalho*.

5.1.3.1.4 O IVS na região sul de Lavras-MG

Na região sul há quatorze equipamentos públicos e nela está um bairro trabalhado nessa pesquisa que é o bairro Vista Alegre. O quadro 20 traz os resultados do IVS para essa região.

Quadro 20: IVS Região Sul de Lavras-MG.

IVS Região Sul de Lavras-MG			
Dimensões	Indicadores de Cada Dimensão	Valores de Lavras-MG	Total
Infraestrutura Urbana	1) coleta de lixo	0	0,0835
	2) tempo de deslocamento casa-trabalho	0,08	
	3) água e esgoto inadequados	0,0035	
Capital Humano	1) mortalidade infantil	0,0015	0,1561
	2) crianças de zero a cinco anos fora da escola	0,075	
	3) não estudam, não trabalham e baixa renda	0,0104	
	4) crianças de seis a quatorze anos fora da escola	0,0096	
	5) mães jovens (dez a dezessete anos)	Dado não coletado	
	6) mães sem fundamental + filhos de até quinze anos	0,0079	
	7) analfabetismo	0,0482	
	8) crianças em domicílios em que ninguém tem ensino fundamental completo	0,0035	
Renda e Trabalho	1) renda menor ou igual a R\$477,00	0,0523	0,1042
	2) baixa renda e dependente de idosos;	0	
	3) desocupação	0,04	
	4) trabalho infantil	0	
	5) ocupação informal sem ensino fundamental	0,0119	
Total geral:			0,1146

Fonte: Elaboração Própria.

O resultado da região sul é o menor depois da região central, num resultado de 0,1146. O que significa que na escala de 0 a 1 ele possui *vulnerabilidade muito baixa*. Os indicadores com maiores resultados em cada dimensão nessa região foi *tempo de deslocamento casa-trabalho* na dimensão *infraestrutura urbana*, *crianças de zero a cinco anos fora da escola* na dimensão *capital humano* e *renda menor ou igual a R\$477,00* na dimensão *renda e trabalho*.

5.1.3.1.5 O IVS na região oeste de Lavras-MG

Finalmente na região oeste da cidade há dezenove equipamentos públicos. Os grupos de bairros trabalhados nesta pesquisa que se localizam na região oeste são: 1) bairro Água Limpa e bairro Novo Água Limpa, 2) bairro Novo Horizonte e 3) bairro Cruzeiro do Sul.

Os resultados do IVS para essa região estão no quadro 21.

Quadro 21: IVS Região Oeste de Lavras-MG.

IVS Região Oeste de Lavras-MG			
Dimensões	Indicadores de Cada Dimensão	Valores de Lavras-MG	Total
Infraestrutura Urbana	1) coleta de lixo	0	0,3
	2) tempo de deslocamento casa-trabalho	0,3	
	3) água e esgoto inadequados	0	
Capital Humano	1) mortalidade infantil	0,0015	0,1701
	2) crianças de zero a cinco anos fora da escola	0,06	
	3) não estudam, não trabalham e baixa renda	0,0263	
	4) crianças de seis a quatorze anos fora da escola	0	
	5) mães jovens (dez a dezessete anos)	Dado não coletado	
	6) mães sem fundamental + filhos de até quinze anos	0	
	7) analfabetismo	0,0605	
	8) crianças em domicílios em que ninguém tem ensino fundamental completo	0,00166	
Renda e Trabalho	1) renda menor ou igual a R\$477,00	0,0588	0,1154
	2) baixa renda e dependente de idosos;	0,0078	
	3) desocupação	0,0296	
	4) trabalho infantil	0	
	5) ocupação informal sem ensino fundamental	0,0192	
Total geral:			0,1951

Fonte: Elaboração Própria.

O resultado da região oeste é o maior, o que significa que na escala de 0 a 1 ele possui *vulnerabilidade muito baixa*, mas quase ultrapassa para a faixa *vulnerabilidade baixa*. Assim como no anterior, nessa região o indicador de maior valor foi *tempo de deslocamento casa-trabalho* da dimensão infraestrutura urbana. O que significa que os postos de trabalho estão distantes dessa população e não há favorecimento do transporte urbano e/ou formas rápidas de se chegar ao trabalho.

5.1.3.1.6 O IVS na região central de Lavras-MG

A região central não será usada para fins desse estudo em razão de nenhum dos bairros analisados estarem nela, contudo, para fins de comparação e informação, a seguir quadro 22 com o IVS dela.

Quadro 22: IVS Região Central de Lavras-MG.

IVS Região Central de Lavras-MG			
Dimensões	Indicadores de Cada Dimensão	Valores de Lavras-MG	Total
Infraestrutura Urbana	1) coleta de lixo	0	0,0666
	2) tempo de deslocamento casa-trabalho	0,0666	
	3) água e esgoto inadequados	0	
Capital Humano	1) mortalidade infantil	0,0015	0,1867
	2) crianças de zero a cinco anos fora da escola	0,0710	
	3) não estudam, não trabalham e baixa renda	0,0073	
	4) crianças de seis a quatorze anos fora da escola	0,0499	
	5) mães jovens (dez a dezessete anos)	Dado não coletado	
	6) mães sem fundamental + filhos de até quinze anos	0	
	7) analfabetismo	0,0513	
	8) crianças em domicílios em que ninguém tem ensino fundamental completo	0,0057	
Renda e Trabalho	1) renda menor ou igual a R\$477,00	0,0385	0,0708
	2) baixa renda e dependente de idosos;	0,0018	
	3) desocupação	0,0182	
	4) trabalho infantil	0	
	5) ocupação informal sem ensino fundamental	0,0123	
Total geral:			0,1080

Fonte: Elaboração Própria.

A região central foi a região que mais apresentou indicadores com valores zero, significando que em vários pontos de possível vulnerabilidade ela está imune. Contudo alguns indicadores foram significativos se comparado com a cidade, eles estão na dimensão capital humano.

5.1.3.1.7 O IVS de todas as regiões de Lavras-MG

Para melhor visualizar os dados das três dimensões em cada região elaborou-se o quadro a seguir:

Quadro 23: IVS de todas as regiões de Lavras-MG.

O IVS de Lavras por região			
Região Central	Renda e trabalho	0,0708	0,1080
	Capital humano	0,1867	
	Infraestrutura urbana	0,0666	
Região norte	Renda e trabalho	0,1	0,1572
	Capital humano	0,1835	
	Infraestrutura urbana	0,188	
Região leste	Renda e trabalho	0,084	0,1309
	Capital humano	0,1789	
	Infraestrutura urbana	0,13	
Região Sul	Renda e trabalho	0,1042	0,1146
	Capital humano	0,1561	
	Infraestrutura urbana	0,0835	
Região Oeste	Renda e trabalho	0,1154	0,1951
	Capital humano	0,1701	
	Infraestrutura urbana	0,3	
IVS GERAL	Renda e trabalho	0,0829	0,1450
	Capital humano	0,1919	
	Infraestrutura urbana	0,1603	

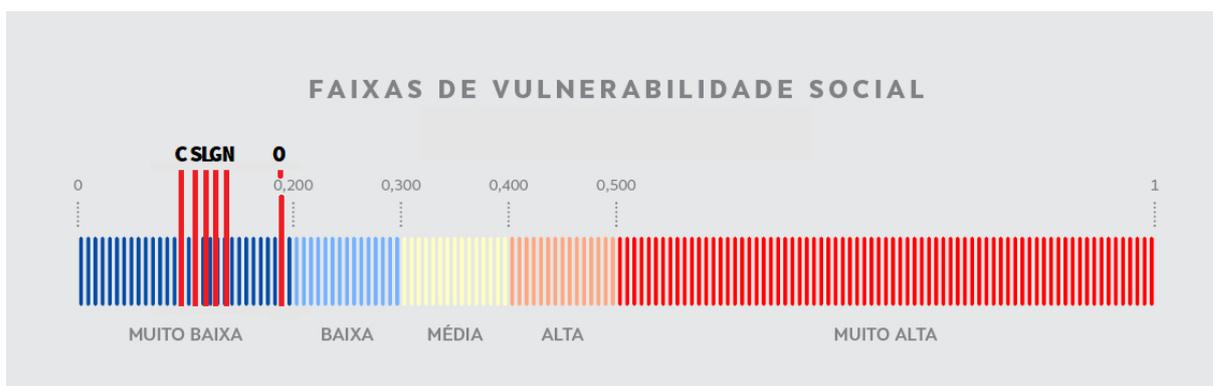
Fonte: Elaboração Própria.

Os índices de cada região e o índice geral de Lavras-MG apresentaram vulnerabilidade na faixa *muito baixa* de acordo com as faixas de vulnerabilidade do IPEA.

A dimensão de maior valor na região leste foi infraestrutura urbana, nas regiões oeste, sul e central foi capital humano. Na região norte, por sua vez, a maior dimensão foi renda e trabalho.

Na figura a seguir considere C para região central, S para região sul, L para região leste, G para o índice geral, O para região oeste e N para região norte.

Figura 8: Faixa de vulnerabilidade do IVS das regiões de Lavras-MG.



Fonte: Elaboração Própria.

As regiões com maior vulnerabilidade social são a região oeste, seguida da região norte. A região com menor vulnerabilidade é a região central e a segunda menor é a região sul.

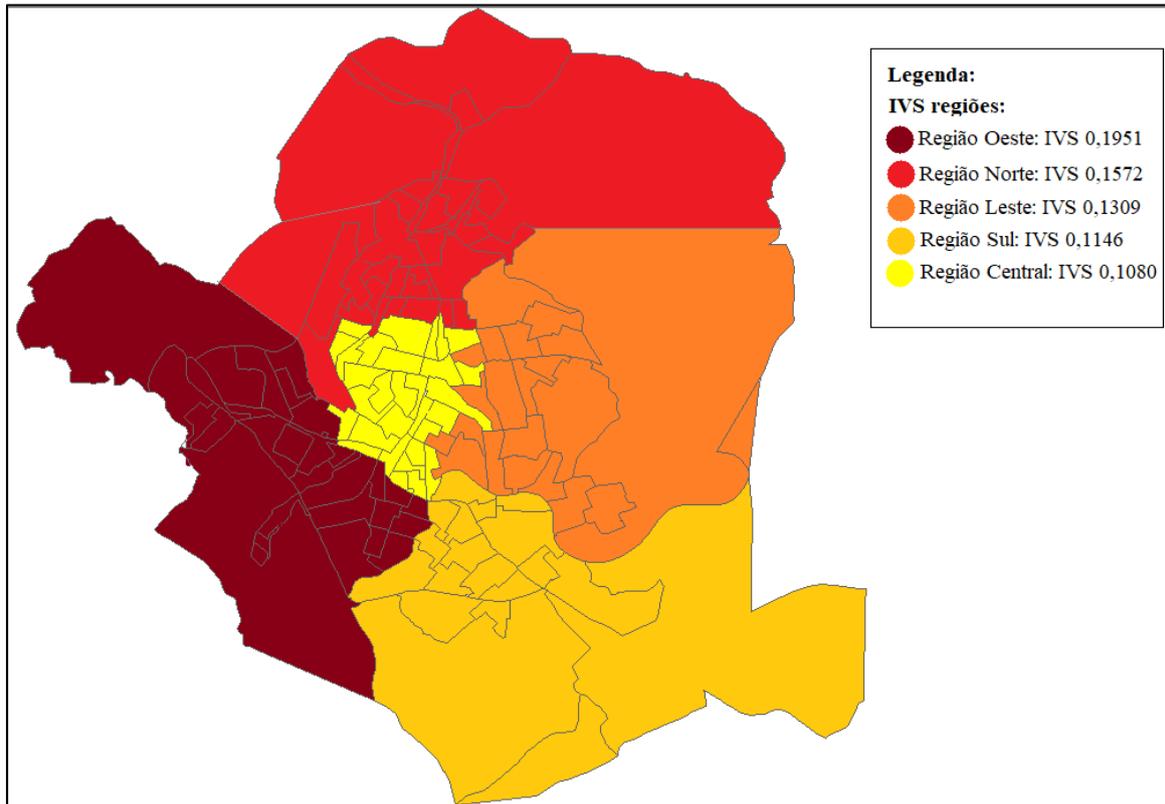
A partir dos resultados de cada região pode ser elaborado o mapa que possibilita melhor visualização dos dados que está descrito na seção seguinte.

5.1.3.2 O Mapa da Vulnerabilidade Social de Lavras-MG

A partir do contexto em análise, o mapa (figura 9) foi elaborado gerando os seguintes resultados. A região oeste que apresentou maior vulnerabilidade social das quatro regiões abordadas pode ser vista na cor vermelho escuro, enquanto a região central, com menor vulnerabilidade, na cor amarelo claro. A região norte com segundo maior

índice de vulnerabilidade social está representada na cor vermelho claro. Em laranja está a região leste, terceira menos vulnerável. E sul, segunda menos vulnerável, em amarelo escuro.

Figura 9: IVS por regiões de Lavras-MG.

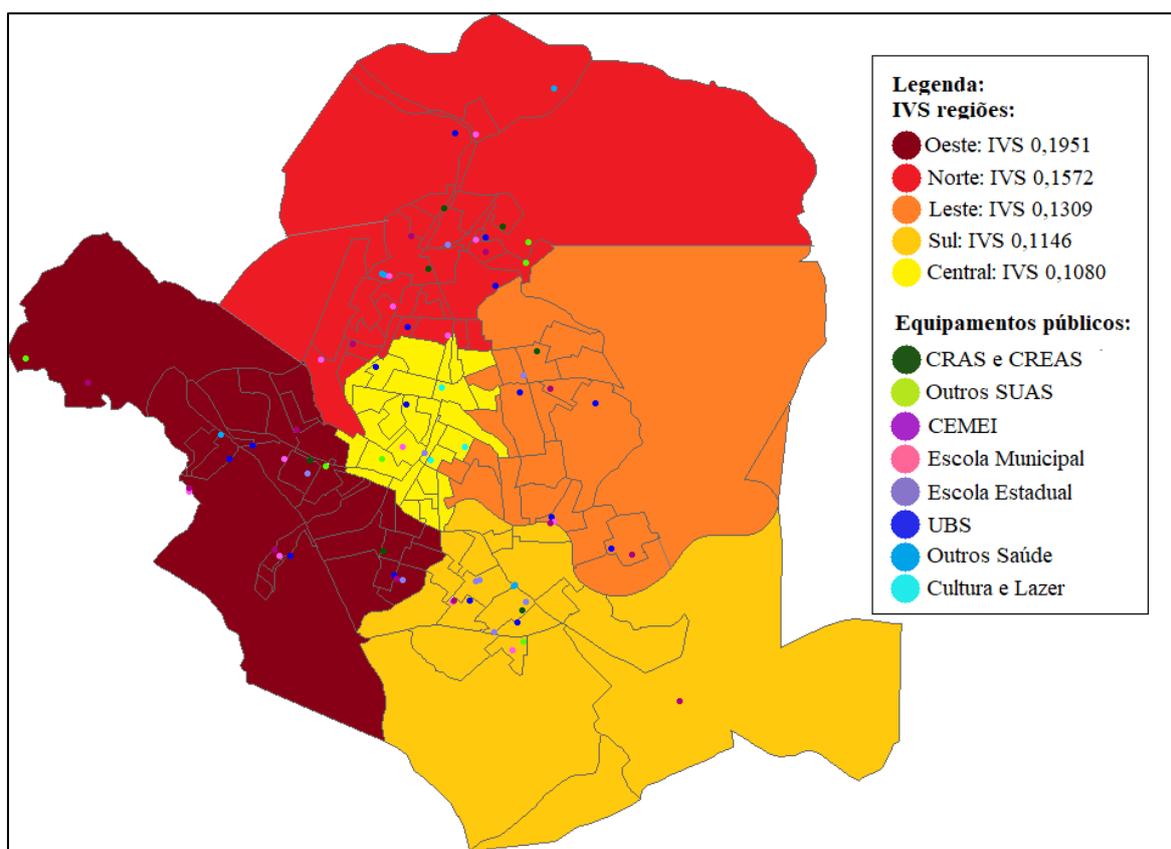


Fonte: Elaboração Própria Terra View Política Social®.

Os resultados do IVS por região indicam que a região oeste é a mais vulnerável das cinco regiões de Lavras, seguida da região norte.

Para visualizar onde estão os equipamentos por região vulnerável tem-se o mapa da figura 10.

Figura 10: IVS por regiões e equipamentos públicos de Lavras-MG.



Fonte: Elaboração Própria Terra View Política Social®.

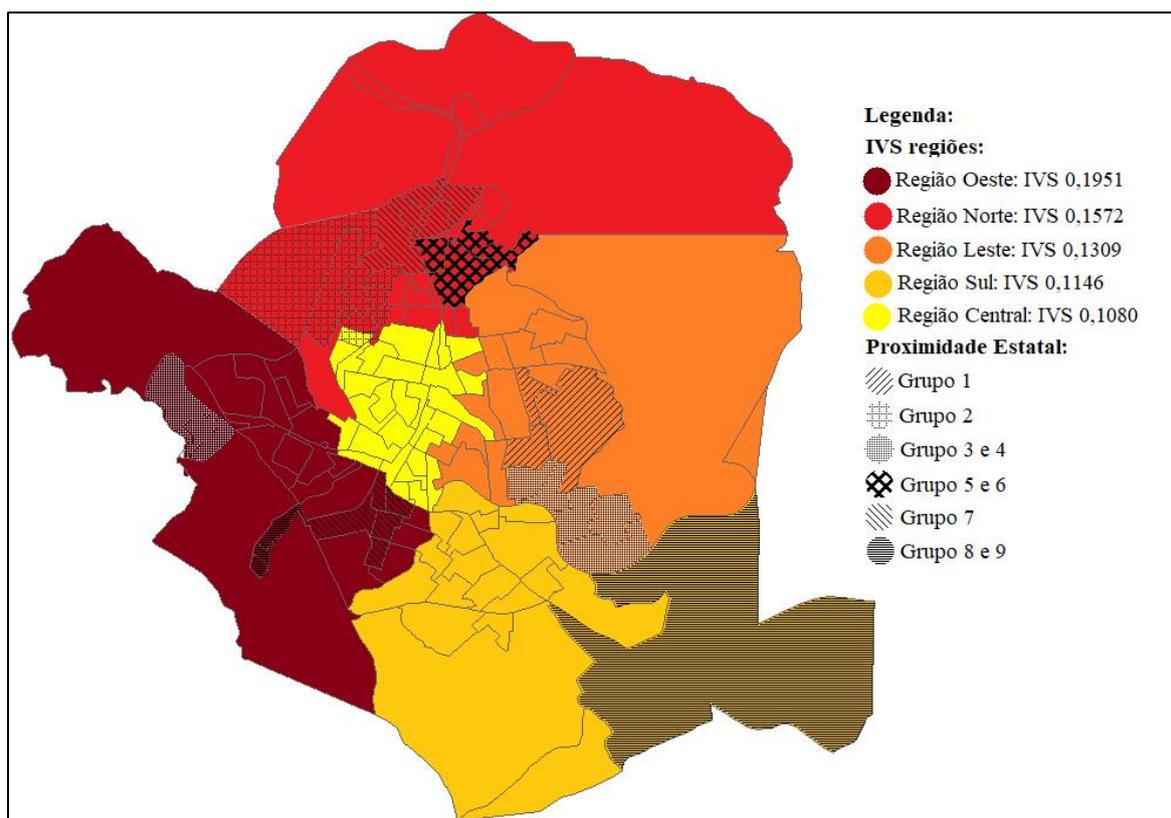
As regiões mais vulneráveis, oeste e norte, possuem dezenove e vinte e um equipamentos públicos respectivamente. Já leste e sul contam com onze e quatorze equipamentos públicos (alguns pontos no mapa estão sobrepostos, não sendo claramente possível identificar o equipamento).

Na próxima seção obteve-se a interseção entre a vulnerabilidade social por região levantada pelo IVS e a proximidade estatal elaborada a partir do diagrama de proximidade estatal.

5.2 Vulnerabilidade social *versus* proximidade Estatal

A figura 11 é o mapa que contém a vulnerabilidade e a proximidade estatal dos nove grupos de bairros analisados nesta pesquisa.

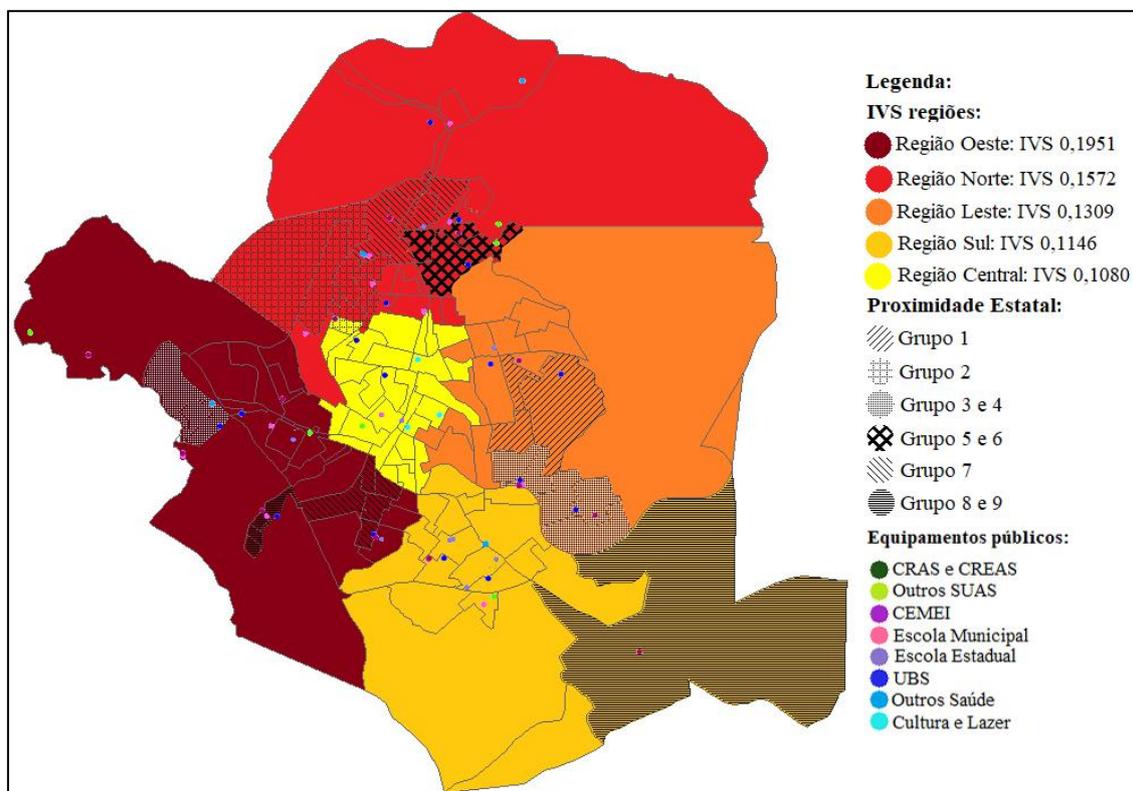
Figura 11: IVS regiões e proximidade estatal - Lavras-MG.



Fonte: Elaboração Própria a partir de Terra View Política Social®.

O mapa com as informações IVS por regiões, proximidade estatal e equipamentos públicos está representado na figura 12 a seguir.

Figura 12: IVS regiões/proximidade estatal /equipamentos públicos - Lavras-MG.



Fonte: Elaboração Própria a partir de Terra View Política Social®.

Grupos de bairros que tenham apresentado algum tipo de mobilização (participação social) em prol de melhorias e que se encontram mais distantes do Estado de acordo com os resultados do diagrama de proximidade estatal estão predominantemente nas regiões oeste e norte. São eles Cruzeiro do Sul (grupo 6) e Novo Horizonte (grupo 9) na região oeste; e Cohab (grupo 7) e Aquentas Sol e Lavrinhas (grupo 5) na região norte. Essas duas regiões são as mais vulneráveis de acordo com o índice de vulnerabilidade social (IVS). Então as regiões mais vulneráveis apresentaram em sua maior parte (quatro de seis) bairros mais distantes do Estado (que têm mais dificuldades de estabelecer diálogo).

A região com segundo índice de vulnerabilidade social mais baixo (tirando a região central), ou seja, menos vulnerável, é a região leste onde estão os grupos 1 (Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II) – mais próximo do Estado que todos em análise; e 3 (Jardim Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa

Filomena) que está relativamente próximo do Estado, embora tenha tido dificuldades para estabelecer um diálogo contínuo com o mesmo. Portanto essa região pouco vulnerável possui bairros próximos ao Estado.

Por fim, novamente na segunda região mais vulnerável, região oeste, está o grupo 4 (Água Limpa). Esse bairro apresentou um movimento associativo que tem algumas dificuldades de estabelecer um diálogo contínuo com o Estado a fim de apresentar suas demandas. Então nessa região vulnerável tem-se esse bairro que está relativamente próximo do Estado e outros dois, como visto anteriormente, que estão distantes do Estado. Por isso a maior parte dessa região vulnerável (2 de 3) estão distantes do Estado.

Tem-se duas exceções. O bairro Vista Alegre (grupo 8), mais distante do Estado numa região não vulnerável (sul 0,1146) e os bairros Jardim Glória e Campestres I, II e III (grupo 2) mais próximo do Estado numa região vulnerável (0,1572).

O bairro Vista Alegre (grupo 8) que está localizado na região sul, região não vulnerável, é o mais distante do Estado de acordo com o diagrama de proximidade estatal e possui apenas um equipamento público (outros equipamentos estão distantes).

Isso pode ser explicado em razão de que a região sul é diversa tanto em níveis de pobreza quanto em equipamentos públicos. O bairro Vista Alegre em questão se encontra territorialmente segregado do restante da cidade e com apenas um equipamento público. Pode ser considerado, por observação da pesquisadora como muito pobre. Portanto, esse bairro muito pobre e segregado se encontra distante do Estado, embora esteja numa região não vulnerável.

A segunda exceção é a que a segunda região mais vulnerável da cidade possui um grupo de bairros que se estão bastante próximos do Estado. É o grupo 2 (bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III). Esse grupo tem diálogo contínuo com o Estado, apesar de ter havido uma janela fechada no período de análise deste estudo. Situados ao lado da região central, um dos bairros deste grupo, Jardim Glória, é bastante antigo e os outros três, são recentes, mas já contavam com infraestrutura inicial básica completa (asfalto, esgoto, energia elétrica e água). Logo, esta região vulnerável possui um bairro que está próximo do Estado, em razão de ele ter ativos que os outros não possuem, como visto acima. Os outros dois bairros dessa região, como visto anteriormente, estão distantes do Estado.

Se tivesse sido possível elaborar o IVS por bairro ou por setor censitário é bastante provável que os dois bairros – Jardim Glória e Vista Alegre não seriam exceções. Para

maior clareza nesse aspecto cabe para futuro desenvolvimento deste estudo, a elaboração do IVS por setor censitário ou por bairro, proporcionando assim mais precisão ao se relacionar esse elemento com a proximidade estatal.

O quadro 24 se propõe a tornar mais clara a visualização entre vulnerabilidade social das regiões e a proximidade estatal dos bairros analisados por este estudo.

Quadro 24: Vulnerabilidade *versus* proximidade estatal.

Vulnerabilidade <i>versus</i> proximidade estatal							
Vulnerabilidade*	Região	Proximidade do bairro com o Estado**					
		1 (próximo)	2	3	4	5	6 (distante)
Menor (0,1146)	Sul						8.Vista Alegre
Segunda menor (0,1309)	Leste	1.Jardim Eldorado		3.Vila Rica			
Segunda maior (0,1951)	Oeste			4.Água Limpa	6.Cruzeiro do Sul		9.Novo Horizonte
Maior (0,2449)	Norte		2.Jardim Glória		5.Lavrinhas e Aqueanta Sol	7.Cohab	

*Nesse quadro não há a região central, pois nela não há bairros analisados nessa pesquisa.

**A descrição de “proximidade do bairro com o Estado” no quadro está de acordo com os anéis do diagrama de proximidade estatal (seis anéis).

Fonte: Elaboração própria.

É notável uma tendência de os bairros distantes do Estado no diagrama de proximidade estatal serem mais vulneráveis (considerando o IVS). Ainda mais contando com as exceções a partir das observações obtidas em campo.

No quadro anterior tem-se que os grupos mais distantes estão em regiões com maior índice de vulnerabilidade social, que são os grupos 5, 6, 7, 8 e 9. Enquanto que dois grupos de bairros estão pouco próximos (grupos 3 e 4) e apenas um desses está em umas das regiões mais vulneráveis. E um dos dois mais próximos do Estado (grupos 1 e 2) está na segunda região mais vulnerável e o outro numa região não vulnerável.

Retomando o questionamento inicial - *A vulnerabilidade social impacta na participação social do Município de Lavras-MG? Os repertórios de ação coletiva sofrem*

influência/são influenciados pelo fator vulnerabilidade socioterritorial? – é possível perceber que, sim, a vulnerabilidade social tende a impactar na participação social na cidade de Lavras-MG como demonstram os resultados.

Mais que a vulnerabilidade social evidenciada pelo Índice de Vulnerabilidade Social, a situação do bairro Vista Alegre, demonstra que o território também pode reproduzir exclusões e impactar na sua participação social, mesmo que a região em que se insere não seja vulnerável.

Ao contrário, o território também pode impactar de forma positiva, como no caso dos bairros do grupo 2, Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, que se localizando ao lado da área central e tendo boa infraestrutura, pode ter resultado em mais possibilidades quanto à participação social, embora o índice de vulnerabilidade social da região a coloque como vulnerável.

A estrutura da cidade, onde estão os empregos e onde estão os trabalhadores, onde estão os equipamentos públicos, como discutido no referencial teórico, torna algumas áreas da cidade mais vulneráveis. Isso porque “nos casos nos quais há participação da sociedade civil nas políticas públicas elas têm mais efeitos distributivos e de redução da pobreza. O problema é que em áreas de extrema pobreza a sociedade civil ainda é pouco organizada” (AVRITZER, 2006, p. 34).

A segunda parte do problema de pesquisa questiona sobre o impacto que a vulnerabilidade social pode ter nos repertórios de ação coletiva.

Nos resultados observou-se que os bairros localizados em regiões menos vulneráveis (dois de três) atuam predominantemente por meio de organizações coletivas (associações de bairro). Os bairros localizados em regiões mais vulneráveis, por sua vez, constituem-se de três bairros que possuem organizações coletivas com dificuldade de atuação, dois bairros que atuam por meio de repertórios contestatórios e um bairro que tem sucesso na atuação por meio de repertório institucional. Dessa forma os mais vulneráveis predominantemente atuam por repertórios contestatórios.

Dentre os bairros analisados, aqueles que estão mais distantes do Estado – os três últimos do diagrama de proximidade estatal (bairros Cohab, Novo Horizonte e Vista Alegre) – apresentaram repertórios contestatórios. Ou seja, tentaram acessar o Estado por vias de protesto.

Todos os outros seis bairros, menos distantes do Estado atuam por organizações coletivas (associações de bairro), embora nem todas estejam legalizadas e algumas

apresentem dificuldades na atuação. Para esta perspectiva “um ator social sem encaixes institucionais, isto é, apartado dos pontos de acesso e influência ao estado, terá menor probabilidade de fazer prevalecer seus objetivos” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 373).

A presença de equipamentos públicos também pode ter impacto como, por exemplo, o bairro Vista Alegre que possui apenas um centro municipal de educação infantil. A estrutura do Estado no território também proporciona acesso das pessoas aos burocratas de rua, que pode possibilitar mais acesso às instituições participativas para apresentar demandas, ou unir as pessoas em torno da melhoria de um problema identificado em algum equipamento público. O que pode ser tido como certo é que mais equipamentos públicos diminuiriam a vulnerabilidade, e vulnerabilidade baixa, de acordo com o observado nos outros bairros e na literatura, mais possibilidades de repertórios de ação coletiva.

A partir das características dos atores sociais advindas das combinações entre repertórios de ação coletiva e janelas de oportunidade, bem como dos fatores vulnerabilidade social e território percebe-se que se configuram várias formas de participar perante o Estado e requerer melhorias para seus moradores.

A vulnerabilidade social parece dificultar a participação social do Município de Lavras-MG e aspectos territoriais podem facilitar ou dificultar a participação social, uma vez que podem ter impacto no isolamento em relação a redes sociais e econômicas relevantes como demonstrado na teoria do acesso dos grupos de baixa renda a serviços públicos.

Também a desigualdade de recursos materiais e imateriais pode impactar na participação, em seus formatos e estruturas. Renda, escolaridade, cultura política, engajamento participativo, ativismo, atuação em organizações sociais, acesso à informação. E também as redes sociais estabelecidas pelos indivíduos como forma de redução dos impactos da vulnerabilidade do território e formas de organização social para a participação política.

Outro aspecto importante é que as características associativas determinam de forma significativa historicamente, mas também na realidade analisada, o sucesso da apresentação de demandas. Ou seja, a legalização de organizações sociais proporcionou a esses atores maior espaço para apresentação de demandas sociais.

6. CONCLUSÕES

A vulnerabilidade social impacta na participação social do Município de Lavras-MG? Para essa pergunta, como visto pelos resultados, a resposta é que há uma tendência no impacto da participação social pela vulnerabilidade social.

Repertórios de ação coletiva sofrem influência/são influenciados pelo fator vulnerabilidade socioterritorial? Para esta outra questão a resposta também é sim. É possível perceber que a vulnerabilidade social tem impactado na participação social na cidade de Lavras-MG como demonstram os resultados no período analisado.

A permeabilidade socioestatal pode ter resultados mais satisfatórios quanto menor a vulnerabilidade social. Ou seja, o fenômeno vulnerabilidade social exerce influência nas estratégias de atuação dos bairros de Lavras-MG para acessar o Estado.

Como suspeitado inicialmente e com base na literatura trabalhada neste estudo, os bairros menos vulneráveis atuam predominantemente por meio de organizações coletivas ao passo que os mais vulneráveis predominantemente atuam por repertórios contestatórios. Isso significa que a vulnerabilidade causa efeitos que impedem a população de participar pelos canais de participação, incluindo tempo, entendimento e conexão com o contexto político.

Cabe também ressaltar que a estrutura da cidade onde estão os empregos e onde estão os trabalhadores e os equipamentos públicos torna algumas áreas da cidade mais vulneráveis. E mais vulneráveis, mais distantes do Estado.

Uma das limitações deste estudo é não possuir o Índice de vulnerabilidade por setor ou por bairro. A primeira possibilidade foi descartada em razão da quase impossibilidade de calcular as três dimensões do índice para os cento e quarenta e nove setores na cidade de Lavras-MG. Já a possibilidade de calcular o índice por bairro não foi possível uma vez que não há base cartográfica da malha urbana da cidade dividida por bairros. Esta representou uma limitação porque as regiões abarcam bairros com diferentes características socioeconômicas, e, portanto, a vulnerabilidade de uma região não é por completo suficiente para validar a vulnerabilidade de um bairro.

Outra limitação foi não ter dados suficientes a respeito das redes sociais dos atores analisados, informação essa que seria muito relevante para agregar a análise a respeito tanto da proximidade estatal quanto da vulnerabilidade social.

Para futuras pesquisas, pretende-se compreender as redes existentes entre os atores sociais da cidade de Lavras-MG, uma vez que as redes criadas pelos indivíduos podem tornar menos graves a vulnerabilidade e a segregação e possibilitar outros atores capazes de tornar esses indivíduos mais capazes de participar, de acordo com Marques (2006).

NOTAS

1 - Ver trabalho completo em Repositório Institucional-UFLA, monografia aprovada em 03 de agosto de 2016: Na Periferia Tem Gente, Sim: Um Estudo de Caso Sobre a Atuação dos Bairros no Acesso ao Poder Público no Município de Lavras-MG. Autoria: Kellen Cristina de Abreu.

REFERÊNCIAS

ABREU, K. C.; AMÂNCIO, J. M. Na periferia tem gente, sim: um estudo de caso sobre atuação dos bairros no acesso ao poder público no município de Lavras-MG. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 8, n. 1, 2017.

ALONSO, A. Repertório, Segundo Charles Tilly: História De Um Conceito. *Revista sociologia&antropologia*, v.02, n. 03, p. 21–41, 2012.

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, 2013.

AMÂNCIO, J. M.; SERAFIM, L.; DOWBOR, M. Microterritorialidade e Controle Societal. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 84: 287-314, 2011

ANDRADE, C. B.; SANTOS, A. J. R.; CRUZ, F. S. L.; SANTOS, G. T.; VIEIRA, I. M. P.; MELO, J. M. G.; BRITO, M. L. M.; SANTOS, M. R.; DÓRIA, M. S. O.; SILVA, T. B. A Vulnerabilidade Social No Estado Do Sergipe. IN: MARGUTI, B. O., COSTA, M. A.; PINTO, C. V. S. (orgs). Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1. Brasília : IPEA, 2017, 245 p.

ARAÚJO, F. R. S. **A Vulnerabilidade Social No Estado Do Pará**, 2017. IN: Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, Carlos Vinícius da Silva Pinto. – Brasília : IPEA: INCT, 2017. 245 p.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – ANPOCS, v. 11, n. 31, p. 44–66, jun. 1996

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, Jun. 2008, p.43-64

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. DCP, UFMG. Projeto Brasil em três tempos. Belo Horizonte, 2006.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A Ideia De Ciclo Na Análise De Políticas Públicas. IN MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172.

BARBOSA, J. L. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Revista Electónica de Geografia Y Ciencias Sociales**, v. 14, n. 33, 2010.

BARCELOS, M. A Formação Da Área De Análise De Políticas Públicas: Do Modelo “Racional Compreensivo” Às Abordagens “Sintéticas” Do Processo Da Política Pública. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan/abr 2013, p. 145-162.

BICHIR, R. Determinantes Do Acesso À Infra-Estrutura Urbana No Município De São Paulo. **RBCS**, v. 24, n. 70, junho/2009.

BRASIL. Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. Brasília : IPEA, 2015. 77 p.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, Empoderamento E Proteção Social. Reflexões A Partir De Experiências Latinoamericanas. XXXII ANPAD: Rio de Janeiro, setembro de 2008.

CARLOS, E. Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 30, n. 88, jun. 2015.

CARLOS, E.; DOWBOR, M; ALBUQUERQUE, M. C. Movimentos Sociais E Seus Efeitos Nas Políticas Públicas Balanço Do Debate E Proposições Analíticas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 360-378, maio-ago. 2017.

CARVALHO, M. C. **Participação Social no Brasil hoje**. Papers Pólis, n. 2. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CASTRO, I. E. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Observatório Geográfico América Latina**. Geografia socioeconômica. 2003.

CICONELLO, L. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International 2008.

DELGADO, P. R.; SOUZA, L. P. **Vulnerabilidade Social E Arranjos Domiciliares No Paraná**, 2017. IN: Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, Carlos Vinícius da Silva Pinto. – Brasília : IPEA: INCT, 2017. 245 p.

DELLA PORTA, D. **Entre interesses e identidade: o que é participação política**. In: INTRODUÇÃO À CIÊNCIA POLÍTICA. LISBOA: Editora Estampa, 2003.

FRASER, N, A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.63, 2002. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/1250>>. Acesso em: 25 de junho de 2017

FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual E Reflexões Referentes À Prática Da Análise De Políticas Públicas No Brasil. Planejamento E Políticas Públicas. n. 21 – Junho de 2000. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 7-28, jul./dez. 2003.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5 ed. . São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2014. 200 p.

GODOY, A. S. Introdução À Pesquisa Qualitativa E Suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 35, n. 2, Mar./Abr. 1995.

HÖFLING, E. M. Estado E Políticas (Públicas) Sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, novembro de 2001.

IPEA. **Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira**, livro 1 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, Carlos Vinícius da Silva Pinto. – Brasília: IPEA: INCT, 2017. 245 p.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social dos Municípios Brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/5SyvY8>>. Acesso em: 5 out. 2015.

KINGDON, J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2 ed. Boston, Little, Brown, 1984.

LOPES, J. D.; MACEDO, R. M.; MELO, L. F. **Vulnerabilidade Social E Desempenho Desigual Dos Municípios Goianos**, 2017. IN: Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, Carlos Vinícius da Silva Pinto. – Brasília : IPEA: INCT, 2017. 245 p.

LOSEKANN, C. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. *DADOS –Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013, p. 311 a 349.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

MARQUES E. C. L.; CASTELLO, G.; BICHR, R. Redes pessoais e vulnerabilidade social em São Paulo e Salvador. *Revista USP*, São Paulo, n. 92, p. 32-45, fev. 2012.

MARQUES, E. C. L. As Políticas Públicas Na Ciência Política. IN: MARQUES, E. C. L.; FARIA, C. A Política Pública Como Campo Multidisciplinar. Cap. 2. São Paulo, Ed. Unesp, 2013.

MARQUES, E. C. L. As Redes Sociais Importam para a Pobreza Urbana? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, 2009, pp. 471-505.

MARQUES, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido. A política e as políticas do urbano no Brasil *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, núm. 95, 2017, pp. 1-18.

MARQUES, E. C. L. Estudo 25: Urbanização E Comunidades Populares. PIS – Perspectiva dos Investimentos Sociais no Brasil.

MARQUES, E. C. L.; BICHR, R. Estado E Espaço Urbano: Revisitando Criticamente As Explicações Sobre As Políticas Urbanas. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 16, 2001, p. 9-29.

RAUSCENBACH, R. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos a luz da teoria e da prática. *Revista de sociologia e política*. v. 22, n. 49, p. 205-230, mar. 2014.

RODRIGUES, M. Redes sociais e segregação espacial: um estudo de caso em Campinas - **Notas de pesquisa**. Fapesp, São Paulo, 2008.

SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. IN: CÁCERES, G.; SABATINI, F. Barrios Cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial. Cap. Lincoln institute of Land Policy, 2004.

SCHEVISBISKI, R. S. **Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira**. 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o progresso participativo. In: **A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: PERSPECTIVAS, ABORDAGENS E ESTRATÉGIAS DE AVALIAÇÃO**. Brasília: IPEA/PRODEP, 2011.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. RESENHA. **Revista de Sociologia Política**: Curitiba, n. 25, nov. 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, v. 18, n. 2, novembro, 2012, p. 399 -426.

TORRES, G. H.; BICHIR, R. Consequências Da Segregação Residencial Para As Políticas Públicas: o caso do atendimento básico em saúde em São Paulo. CADERNO CRH, Salvador, v. 20, n. 50, p. 245-259, Maio/Ago. 2007.

TORRES, H. G.; BICHIR, R. CONSEQUÊNCIAS DA SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso do atendimento básico em saúde em São Paulo Caderno. CRH, v. 20, n. 50, maio/agosto, 2007, pp. 245-259.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. C. L.; BICHIR, R. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial.