



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

OS DESAFIOS DA GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS DE ALTA VULNERABILIDADE: REFLEXÕES INICIAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.

Pedro de Almeida Costa
Escola de Administração/Universidade Federal do Rio Grande do Sul
pcosta@cpovo.net

Resumo

Este artigo tem o objetivo de refletir criticamente a respeito das práticas participativas dos atores sociais de um território de alta vulnerabilidade social, no que diz respeito à sua relação com movimentos e outras formas organizativas da sociedade civil que buscam promover o desenvolvimento local. A referida problematização está embasada em dados empíricos de uma pesquisa-ação desenvolvida entre 2009 e 2010, em dois territórios distintos, porém com traços comuns no que se refere à vulnerabilidade das populações que neles vivem. A partir desses dados, em diálogo com alguns pressupostos teóricos da categoria *participação*, foi possível identificar uma vida política complexa e intensa, que, entretanto, não se organiza em torno de espaços formais e institucionalizados – sejam eles organizados pelo Estado ou por ações de ONG e outros atores da sociedade civil – mas, antes, a partir de demandas pontuais que permeiam o quadro de vulnerabilidade dessas comunidades. Tais conclusões, ainda que provisórias, nos forçam a refletir a respeito das próprias concepções de pesquisa social para tais territórios.

Introdução

Uma das preocupações centrais do campo da Gestão Social tem sido a questão da participação cidadã, tomada como uma categoria relevante para que se possa investigar e analisar problemáticas mais amplas como a democracia e o desenvolvimento. A participação ganha destaque como evidência empírica a partir da qual se poderia verificar ou não a presença de capital social, de empoderamento, de construção de uma esfera pública – no sentido habermasiano – entre outras tantas variáveis pelas quais se poderia abordar e entender o desenvolvimento de uma sociedade. Especialmente no Brasil, a partir da indução à participação trazida pela da Constituição de 1988, o tema passou a despertar interesse tanto acadêmico quanto no



tecido social em si, entendido como os espaços de relações que envolvem agentes públicos e privados.

Neste trabalho, queremos particularizar tal problemática para as coletividades “pouco ativas e articuladas”, que chamaremos de grupos ou territórios em situação de alta vulnerabilidade social. Preferimos usar essa denominação por designar alguns pressupostos com os quais queremos trabalhar: (i) a noção de imbricamento entre espaço e relações sociais, materializada no conceito de território de Milton Santos (2008, 2009), que significa o espaço mais as relações sociais que nele são observadas e desenvolvidas¹; e (ii) a noção de vulnerabilidade, que denota a ampliação do conceito de pobreza para uma situação de *ausência de direitos*.

O interesse por territórios de alta vulnerabilidade social decorre do envolvimento dos últimos dois anos de trabalho do autor em pesquisa, nos quais se procurou investigar as dinâmicas locais de Economia Solidária nesses territórios e terminamos por encontrar um quadro altamente limitador ao desenvolvimento de iniciativas dessa natureza, o que nos fez então refletir sobre as causas dessa “frustração”. Ao concluir que no quadro de vulnerabilidade os processos de mobilização social se concentram em torno de questões muito urgentes de reprodução social, e de uma forma cuja organização não lembra em nada nem as lutas organizadas de movimentos sociais, e nem os formatos institucionalizados das políticas públicas tradicionais, chegamos a uma conclusão – provisória – que as concepções de participação que se originam tanto de projetos e políticas estatais quanto de movimentos sociais que desafiam e se opõem a esses projetos e políticas, partilham da mesma racionalidade tecnoburocrática que não consegue ser alcançada pelos grupos vulneráveis.

Desse relativo “desencanto” decorre uma visão limitada, que impregna algumas reflexões acadêmicas, de que tais grupos não participam ou resistem a participar dos espaços que são abertos na esteira da promoção de políticas públicas participativas ou de projetos de mobilização sociais executados por organizações sociais. Supunha-se que a baixa participação podia ser atribuída à falta de autenticidade no caráter democrático das propostas do poder local, entretanto o mesmo fenômeno era observado quando se tratava da participação em espaços promovidos por projetos de organizações sociais que, do ponto de vista teórico e ideológico, estavam no extremo oposto da proposta



estatal, auto-intitulando-se como populares, contra-hegemônicos ou outros adjetivos semelhantes.

Por isso, este artigo tem o objetivo de refletir criticamente a respeito das práticas participativas dos atores sociais de um território de alta vulnerabilidade social, no que diz respeito à sua relação com movimentos e outras formas organizativas da sociedade civil, que em tese tem a intenção de promover o desenvolvimento e a superação da condição de vulnerabilidade a partir de iniciativas das próprias pessoas implicadas nesse processo.

Para dar conta desse objetivo, recorreremos aos dados empíricos de uma pesquisa recente, cuja fase de campo foi desenvolvida entre 2009 e 2010, em dois territórios distintos, porém com traços comuns no que se refere à vulnerabilidade das populações que neles vivem. A partir desses dados, foram construídas algumas análises a respeito das dificuldades para se identificar a presença de uma participação efetiva, no sentido de que pudesse evidenciar, como mencionado acima, a presença de um desenvolvimento político consistente, apesar dos projetos públicos e de organizações sociais que existiam nesses territórios com o intuito de promover a participação, a democratização e o desenvolvimento social.

Não se tem o objetivo de apontar soluções para esse problema. Pelo contrário, se o fizéssemos estaríamos sendo epistemologicamente incoerentes, na medida em que uma solução construída “de fora” corresponderia ao oposto teórico da participação como veículo de desenvolvimento político. Tendo como objetivo problematizar a relação entre os conceitos e as observações empíricas, este artigo em verdade faz do problema da *não participação* o seu foco de trabalho e reflexão.

Seguindo a linha de raciocínio exposta, o artigo estrutura-se a partir da explicação dos procedimentos de pesquisa e da apresentação dos dados de campo. A partir de então, iniciamos o cotejamento entre referencial teórico e dados empíricos, o que nos permite elaborar a problematização prometida. Optamos por não construir uma seção específica de discussão teórica, e sim a incorporamos ao longo da análise para dar-lhe a condição de “problematizadoras” das noções tradicionais de participação. As considerações finais e referências utilizadas finalizam o texto.

1 Método de pesquisa



Os dados apresentados referem-se a uma pesquisa-ação que se dividia em três etapas sucessivas, cada uma com duração de 12 meses, correspondentes às etapas clássicas presentes na literatura sobre pesquisa-ação: exploratório, ação e avaliação (THIOLLENT, 1997). Escolheu-se esse método, pois o modelo teórico de entendimento das dinâmicas de desenvolvimento local a partir de iniciativas de Economia Solidária, que embasava a pesquisa de origem², era flexível o suficiente para tentar captar como se dão essas relações em nível local.

A primeira das três etapas, correspondente a mapeamento e diagnóstico do território, havia iniciado em agosto de 2008 e teve o primeiro semestre de execução reservado à revisão teórica sobre as categorias desenvolvimento e território. A partir do início de 2009 iniciou-se a etapa de campo, com o apoio de duas bolsistas de iniciação científica. Essa etapa da pesquisa envolveu o levantamento de dados secundários e também com observação direta e entrevistas não estruturadas na comunidade, primeiramente com gestores e técnicos de organizações sociais que atuavam no território como projetos de desenvolvimento socioeconômico, e em um segundo momento no contato direto com moradores.

A pesquisa empírica foi iniciada em uma comunidade de alta vulnerabilidade social no município de Novo Hamburgo, que foi caracterizada de forma mais minuciosa em três artigos anteriores (COSTA e MOLTER, 2009; COSTA, 2009, COSTA, 2011). Com a troca de vínculo institucional do pesquisador durante a execução da pesquisa, o autor optou por seguir a pesquisa em outro território, com mais proximidade geográfica e institucional com a UFRGS e com a sua unidade de vinculação, a Escola de Administração (EA). É relevante frisar que a continuidade significou reiniciar a pesquisa em um território novo: não seria possível ter uma etapa sucessiva a partir de realidades distintas. Chamamos de continuidade no sentido de testar o mesmo modelo teórico, e mesmo procurar reconstruí-lo, a partir de um novo contexto. Por isso a escolha caiu sobre o bairro do Arquipélago, em Porto Alegre, constituído por um conjunto de ilhas fluviais. A escolha do território se sustentou em dois motivos: em relação ao perfil socioeconômico, trata-se de um espaço semelhante ao que era pesquisado em Novo Hamburgo, apresentando alto grau de vulnerabilidade social e por



ser um bairro periférico a um grande aglomerado urbano, no qual seria possível encontrar os espaços não cobertos pelas políticas tradicionais de desenvolvimento.

Durante o período de pesquisa no Arquipélago, que oscilou em torno de oito meses de trabalho, foi possível identificar alguns atores relevantes ao processo de promoção do desenvolvimento local, tanto da própria sociedade, como associações e redes; como do setor público, através das diferentes inserções da municipalidade no território; e por fim de organizações sociais de apoio, ligadas a igrejas, ONGs e universidades e que atuam no fomento às iniciativas locais de desenvolvimento.

2 Apresentação e discussão dos resultados

Nesta seção apresentamos alguns dados da pesquisa mencionada, destacando informações relevantes sobre a dinâmica de organização política e participação das comunidades pesquisadas. A seção está dividida em duas grandes categorias de resultados: o mapeamento de empreendimentos solidários e outros atores sociais do desenvolvimento e uma análise das redes e outras formas de interação (ou falta dela) nos dois territórios investigados.

2.1 Quem são os atores locais

Na Vila Palmeira, em Novo Hamburgo, a pesquisa iniciou com a coleta de dados secundários sobre o bairro e a própria comunidade (FEEVALE, 2007; MOREAS E MICLES, 2007; MICHELS, 2008). A esses dados secundários, que permitiam à equipe de pesquisa ter um instantâneo sobre as condições de vida das pessoas, somou-se um esforço de coleta de dados direta em duas organizações com trabalhos comunitários marcantes. Uma delas era a equipe de técnicos e voluntários do projeto Regina Comunidade e outra era a equipe, gestores e beneficiários de outro projeto, chamado Ação Encontro. Na relação com essas organizações, projetos e pessoas, durante todo o ano de 2009, possibilitou um número grande de observações e de entrevistas que permitiam à equipe de pesquisa conhecer mais sobre a realidade de vida das pessoas e da comunidade, e que não eram medidas em números.

No primeiro semestre de 2009 a equipe interagiu com a equipe do projeto Ação Encontro, através de entrevistas com o dirigente da mantenedora, a coordenadora do projeto e a coordenadora pedagógica da mantenedora, que prestava parte da sua carga horária de trabalho em outros projetos mantidos pela entidade, e parte no próprio projeto



Ação Encontro. Também foram entrevistados os gestores de outra entidade filantrópica que é a uma parceira financeira do projeto e proprietária do imóvel onde o mesmo funciona, no entorno da Vila Palmeira.

Este projeto oferece acompanhamento extraescolar para alunos de séries iniciais de escolas públicas do bairro, curso profissionalizante de padaria para adolescentes e adultos e outras oficinas e cursos esporádicos, além de refeições e espaços para atividades lúdicas e de estudo, além de um gabinete odontológico com atendimento de profissional voluntário uma vez por semana. É mantido pela ABEFI (Associação Beneficente Floresta Imperial), uma entidade mantida pela Igreja Luterana e em cuja razão social se copia o nome da região da cidade na qual se localiza. Do pastor que é gestor da ABEFI, foi possível ouvir quais são o horizonte conceitual e o referencial ético do projeto, que visa à construção da autonomia dos sujeitos. Nesse sentido, as atividades de formação e qualificação para o trabalho é um vetor valorizado no projeto, encarado como a “porta de saída” para a dependência das pessoas atendidas pelo projeto.

A respeito do projeto Regina Comunidade, ele é uma ação social do Hospital Regina, que é mantido pela Associação Congregação de Santa Catarina, entidade sem fins lucrativos que mantém em Novo Hamburgo uma escola de ensino fundamental e médio e mais algumas pequenas ações comunitárias na região do Vale dos Sinos. Os dados a respeito do projeto foram obtidos em entrevista com a enfermeira que idealizou e coordena o projeto desde o seu início e também numa reunião coletiva com as seis agentes comunitárias envolvidas. O projeto começou em março de 2007 coordenado por uma enfermeira, assessorada por uma assistente social e com o trabalho de campo de duas agentes comunitárias ligadas à Pastoral da Criança. Pretendia ser uma ação de prevenção em saúde e para isso era preciso ter um levantamento das famílias, através de um prontuário.

Na Vila Palmeira, encontramos um grupo de mulheres que tinha uma atividade de produção de artesanato a partir de materiais descartados. Tivemos três encontros com esse grupo, que não tinha ocupação formal e nem informal. Algumas delas referiam as atividades de artesanato, costura, tricô e crochê que faziam como uma espécie de passatempo ou parte das suas atribuições domésticas, que envolviam ações de confecção



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

ou conserto de roupas da família, decoração, etc., mas não como uma atividade profissional ou que pudesse vir a gerar trabalho e renda para elas.

As mulheres já tinham tido a experiência de fazer uma feira para vender esses produtos. A feira havia sido promovida pela equipe do projeto Regina Comunidade, que organizou essa ação de venda dentro do espaço do Hospital Regina, que fica num bairro de classe alta em Novo Hamburgo, e abrigou também pessoas de outras iniciativas de trabalho desenvolvidas em outros projetos sociais da congregação mantenedora. O seu relato, entretanto, era de que, apesar de ter sido uma experiência muito nova e gratificante para elas, não percebiam essa forma de organização coletiva e sistemática para o trabalho como um projeto de vida.

Muitas vezes nas reuniões havia um clima amistoso de um encontro entre vizinhas e parentes que, entre outras coisas, ensinavam técnicas de bordado, costura, artesanato, etc. umas às outras, sem o compromisso e a regra do trabalho organizado, e também sem a intenção deliberada de obter renda a partir desse trabalho. Algumas vendas eram realizadas informalmente, através de redes pessoais de relacionamento.

Outro grupo acompanhado pela pesquisa surgiu de um curso de padaria que era executado no Projeto Ação Encontro. Com o reforço de um bolsista da Incubadora de Economia Solidária da IES a que se vinculava então o pesquisador, introduzimos no referido curso um módulo de gestão solidária em que se preparou o grupo durante 10 semanas para produzir, expor e vender numa Feira de Economia Solidária que se realizava mensalmente no campus da IES. Os detalhes da experiência foram detalhados em COSTA (2009), e em síntese apontaram uma baixa articulação: dos 25 participantes da turma, nove se envolveram na atividade, que tinha adesão voluntária, e na época da feira apenas seis permaneceram trabalhando ativamente, e após a mesma o grupo não se manteve e preferiu seguir trabalhando individualmente.

Já no Arquipélago, em Porto Alegre, o número de ONG que atuam é bem grande e em diferentes áreas/ações: entretanto a ação mais intensa é da AVESOL (Associação de Voluntariado e Solidariedade), ligada à congregação Marista da igreja católica, que mantém no arquipélago um centro social (CESMAR: Centro Social Marista Nossa Senhora das Águas) com atendimento de contraturno escolar a crianças e uma escola



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

infantil (Creche Tia Jussara) para crianças de 0 a 6 anos, além do galpão Nossa Senhora Aparecida, onde funciona uma unidade de triagem da coleta seletiva de Porto Alegre.

Três irmãos maristas que gerenciam essas iniciativas residem no próprio Arquipélago, e se mostram intimamente envolvidos com outras ações e reivindicações da comunidade. A Rede de proteção à criança e ao adolescente (RIPCA), que segundo os trabalhos de Kessler e Carrion (2008) e Bauer e Carrion (2010) é a atividade em torno da qual se percebe a maior participação comunitária no arquipélago, acontece em outro espaço físico da congregação marista, que fica ao lado do galpão de reciclagem.

Outra organização com forte presença no território é o CAMP (Centro de Assessoria Multiprofissional), ONG com mais de 30 anos que atua no campo da educação popular e atividades de formação para movimentos sociais. A atuação mais recente refere-se à execução de um programa do governo municipal chamado de Ação Rua que visa a mobilização comunitária para participar da construção de políticas públicas dentro do que é chamado pela prefeitura de Programa de Governança Solidária Local (PGSL). A ONG tem uma trajetória interessante na execução do projeto, em que foi possível identificar que as ações em que há mais participação da comunidade é naquelas relacionadas à solução de problemas emergências ligados à qualidade de vida no território, e não tanto nas instâncias formais criadas e orquestradas pelo poder público.

Quanto ao poder público em si, há uma presença forte no território, por um lado através do CAR (Centro Administrativo Regional), uma espécie de subprefeitura com um administrador que faz a mediação das demandas locais com a estrutura burocrática do poder público; e por outro lado através do próprio PGSL, que foi uma bandeira da gestão que sucedeu os 16 anos de hegemonia do PT na prefeitura de Porto Alegre, na qual a bandeira correspondente era o orçamento participativo (OP). A ação do poder público é atravessada por uma disputa ideológica sobre os próprios conceitos de participação e de cidadania, e foi objeto de algumas reflexões importantes do pesquisador e de outros pares do NIPETS, como se observa em Kessler e Carrion (2008), Bauer e Carrion (2009), Bauer, Costa e Carrion (2010) e Carrion e Costa (2010).

2.2 Articulações no território



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Em Novo Hamburgo, a situação da Vila Palmeira apresentou baixo grau de articulação entre as ações das duas principais ONG no território, e destas com o Poder Público. Foi pelas entrevistas com moradores e gestores da ONG que tivemos a possibilidade de identificar a (falta de) relação entre as suas ações e as dos órgãos da gestão municipal. As ações da ABEFI e do Hospital Regina, através do projeto Regina Comunidade, apesar de serem individualmente relevantes e estarem próximos fisicamente, nem se conheciam reciprocamente, impossibilitando ações de cooperação e reciprocidade em torno de questões comuns ao território.

O território também não tinha associação de moradores ativa, que pudesse ser um lócus mínimo de organização comunitária, e também não havia nenhuma política pública de escuta ou participação popular que pudesse de alguma forma congregar as pessoas em torno de problemas comuns que a localidade enfrentava. Havia duas associações de moradores que não estavam ativas. Segundo os informantes da pesquisa, as duas associações espelhavam a existências de grupos de lideranças comunitárias que se opunham e que reivindicavam a representatividade da comunidade.

Esses movimentos, entretanto, significavam apenas um rudimento de mobilização coletiva que, embora apresentasse bom potencial de crescimento em função da motivação demonstrada por essa moradora e pela possibilidade de apoio da equipe do projeto Regina Comunidade, ainda não se pode reputar como uma efetiva articulação social para o desenvolvimento do território, nos termos como a articulação é entendida na pesquisa e no seu referencial teórico.

No bairro Arquipélago também foi possível verificar a presença de muitos conflitos e disputas, resultante do que caracterizamos na descrição do território como a presença de objetivos conflitantes e divergentes entre a comunidade, as ONG e o poder público, cada qual com projetos diferenciados e metodologias distintas. Tanto as ONG como o poder público trabalham com a noção de emancipação e participação, embora, como já discutido em dois trabalhos de Carrion e Costa (2009, 2010), exista uma confusão semântica proposital com o uso desses termos, e que nos diferentes projetos ganham significados distintos, conforme os projetos políticos que os inspiram.

Por fim, há a própria comunidade que, parecendo estar alheia às propostas tanto do governo quanto das ONG, tenta construir suas alternativas de melhorias através de



lutas pontuais a respeito de questões que lhe são prementes, e que discutimos a seguir, ao avaliarmos o alcance do terceiro objetivo específico da pesquisa. Dessa dissonância entre as formas de tentar se construir uma vida melhor no território, ou o que poderíamos chamar de diferentes formas de pensar o desenvolvimento territorial, resulta uma baixa articulação entre os atores locais.

Por outro lado, houve durante o período da pesquisa a percepção de forte mobilização em torno da RIPCA (Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente, uma iniciativa da Pastoral da Criança local), que se mostrou um espaço rico em que, como já foi salientado, não se discutiam apenas as questões ligadas às crianças e adolescentes, tal era previsto na sua origem e como os técnicos do PGSL da prefeitura pressionavam para que a Rede se limitasse a tratar. Na RIPCA foi possível perceber uma inovação social que passava pela ocupação de um espaço percebido como legítimo pelas pessoas para discutirem seus problemas comuns, apresentar reivindicações e promover mobilizações em torno de questões de seu interesse imediato, como já havia acontecido anteriormente, no caso da mobilização contra a lei que impedia a presença de carroças no trânsito da área central de Porto Alegre, descrita em Bauer, Costa e Carrion (2010).

Essa inovação é relevante porque, ao se contrapor à pressuposição inicial da pesquisa, quanto à presença de mecanismos e formas de participação, *revela que as pessoas não reconheceram os espaços formais de participação, mas que a participação em si existe*. O que é novo é que as pessoas procuraram construir esse espaço longe dos mecanismos formais ou institucionalizados, em especial o PGSL, que tem sua ideologia e metodologia ancoradas nos processos de concertação e na governança local. Os atores locais não legitimaram esse mecanismo oficial, o que suscitou a fala dos gestores públicos de que as pessoas não participavam. A própria ONG CAMP, como revela o texto de Bauer e Carrion (2009) também chegou a ter a percepção de que as pessoas “não participavam” do projeto oficial que ela executava no território, até que as escutou e entendeu que a participação estava, sim, acontecendo, mas com duas diferenças básicas: (i) em torno de questões prementes do dia a dia, da solução de questões imediatas, como a distribuição de cestas básicas em períodos de enchente, ou como a mobilização contra a “Lei das Carroças” ou pelo luta por mais vagas nas creches municipais, etc.; (ii) essa participação não se dava em torno de espaços formais e/ou



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

oficiais e/ou institucionais, mas sim naqueles locais e momentos reconhecidos como um espaço efetivamente “comunitário”, aos quais as pessoas se sentiam genuinamente pertencentes, justamente por serem espaços em que seus dramas pessoais e familiares pareciam encontrar eco e identificação com outras pessoas.

Por exemplo, a mobilização com as carroças na autoestrada pela qual se entra em Porto Alegre, e por onde as mesmas transitam no trajeto de busca de resíduos sólidos e retorno para o Arquipélago, uniu as duas associações de carroceiros presentes no arquipélago. As suas filiações diferentes – adversárias - em termos de movimentos e lutas sociais mais amplas deixou de fazer sentido perante a iminência (que depois se confirmou, com a aprovação da lei na câmara de vereadores) de serem proibidos de buscar o seu “ganha pão” no centro da metrópole.

Essa inovação surpreende, como já mencionado, as próprias suposições iniciais da pesquisa. Guardadas as devidas proporções, a mesma perplexidade foi percebida pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos na sua recente fala no Fórum Social Mundial de 2011, a respeito do movimento que derrubou neste mês a ditadura no Egito:

Os protestos no Cairo **passam à margem dos movimentos sociais**. Sem dúvida não podemos entender o que acontece lá sem olharmos para as greves em curso no país há três anos, mas o que houve no Egito foram **pessoas que não estavam necessariamente preparadas para a luta e, de repente, entraram em ação**. (Disponível em www.cartamaior.com.br, Acesso em 16/02/2011. Grifos nossos)

Ou seja, esses movimentos, aparentemente não coordenados e não organizados sob a forma de um movimento social, no seu sentido tradicional, nos desafia a procurar captar e entender essas dinâmicas a partir de uma lente que parece que não a temos ainda construída. Seria o que o próprio Santos (2001) chama de uma transição paradigmática. A ciência social talvez precise se reorganizar para entender essa forma de participação a partir das próprias pessoas e do território no qual se estabelecem tais relações entre elas e delas com o restante da sociedade, como Estado, com ONG e com a própria academia.

Há, também evidências de “falhas” entre as suposições e concepções teóricas a respeito de práticas e políticas participativas e a realidade empírica. Estudos sobre conselhos gestores (RONCONI, DEBETIR e DE MATTIA, 2010) conselhos municipais de saúde (ZANI e KRONEMNERGER, 2010), conselhos regionais de desenvolvimento (TENÓRIO ET AL., 2010) e conselhos gestores de bacias hidrográficas (ZAPELINI,



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

2010), apontaram dissonâncias entre as concepções e as práticas dos atores, evidenciando, de forma inequívoca, distorções como processos de cooptação, não participação, correlação de poder e forças para fazer prevalecer uma visão particular e lhe dar roupagem de decisão coletiva e democrática, entre outras formas de fricções nos processos participativos. Ou seja, parece estarmos diante de uma apropriação desses diferentes espaços e mecanismos para fazer valer a mesma racionalidade de processos centralizados e tecnocráticos.

E as populações em situação de vulnerabilidade social, cultural, política, ambiental ou econômica, percebem essa camuflagem dos discursos participativos e democráticos e, de fato, parecem se desinteressar por esses espaços e mecanismos, e o seu critério de escolha é simples: eles não resolvem os seus problemas, e a sua situação de (muitas) dificuldades em todas as dimensões de vida se perpetua. Pior do que isso, como já sinalizado claramente por Carrion e Costa (2010), o discurso perverso que se segue a essa situação passa a responsabilizar as pessoas pela sua condição desfavorável, uma vez que lhe foram oferecidos espaços e mecanismos para participarem e serem protagonistas das suas próprias vidas, mas elas “se recusam a participar”. Com isso o Estado “lava as mãos” e as ONG, subcontratadas pelo próprio Estado ou por organizações privadas, na esteira das suas práticas de responsabilidade social, permanecem fazendo os seus trabalhos pontuais de mitigação dos efeitos/sintomas das condições desfavoráveis de vida que se perpetuam nesses territórios, denúncia que não é nova nessa relação Estado x Sociedade Civil que emergiu no contexto neoliberal do final do século XX, como sinalizado por Montaño (2008).

A inovação nos processos de participação e mobilização comunitárias identificados na pesquisa, parece nascer do “desencanto” com a noção distorcida, construída pelo discurso neoliberal de uma sociedade civil autônoma, empoderada e independente e que, conforme Dagnino (1994, 2004a, 2004b), perverte as noções de sociedade civil, de cidadania e de participação. Mas esse desencanto não parece ter ares depressivos ou de acomodação e conformidade. Pelo contrário, a urgência e gravidade das demandas materiais e simbólicas (de reconhecimento e respeito como cidadãos, por exemplo) nesses territórios impele as pessoas para a ação e para o desenvolvimento de formas inovadoras de relações. Inovadoras, repetimos, porque passa à margem das



formas organizadas e estruturadas de protestos, e conseqüentemente também passa à margem do nosso imaginário acadêmico ainda relativamente positivista e estruturalista demais.

Considerações finais

Neste trabalho nos propúnhamos a problematizar a noção de participação em territórios de alta vulnerabilidade social. Para isso fizemos reflexões teórico-práticas a partir de um conjunto significativo de dados empíricos coletados ao longo de dois anos de convívio sistemático em dois territórios diferentes, porém com características semelhantes.

Concluimos identificando uma possível falha nos *frames* acadêmicos para enxergar a real forma de participação no desenvolvimento local desse tipo de território, assim como falhas também na concepção e execução de projetos públicos e privados de superação das condições de vulnerabilidade social, o que nos permite atrever a afirmar que tais projetos podem estar se inspirando nos preceitos que os técnicos e políticos responsáveis pelos mesmos receberam historicamente nos seus processos de formação acadêmica.

Na mesma linha de ousadia, tomamos emprestado de Abramovay (2004) a ideia de que estaríamos diante de uma “densa vida política” nos territórios de alta vulnerabilidade social, ainda que um olhar mais desavisado possa estar identificando ausência de participação. Os dois territórios pesquisados mostraram uma vida política ativa e complexa, com redes intrincadas de relacionamentos que precisam ser captadas por outros mecanismos de pesquisa, talvez menos mecanicistas, para que não incorramos em equívocos epistemológicos como esse. Ou seja, a problematização que nos propusemos a construir neste texto acaba se endereçando para nós mesmos da academia, o que parece muito salutar quando estamos, como no Brasil, diante do desafio de começar a combater a pobreza extrema após um período de relativo sucesso em melhorar a condição de renda de uma parcela significativa da população. Fica em aberto o debate para essa construção.

¹ “O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2008, p.138). “A evolução que marca as etapas do processo de trabalho e das relações sociais marca, também, as mudanças verificadas no espaço geográfico, tanto morfológicamente quanto do ponto de vista das funções e dos processos” (SANTOS, 2009, p.96). “No mundo de hoje é



frequentemente impossível ao homem comum distinguir claramente as obras da natureza e a obra dos homens e indicar onde termina o puramente técnico e onde começa o puramente social (idem, p.101).

² O modelo completo está em COSTA e MOLTER (2009): por força da limitação de espaço do presente artigo, o modelo não está sendo apresentado. Em linhas gerais trata-se de uma proposição teórica que procurava entender e explicar articulações em rede de Economia Solidária como um vetor das dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Referências

ABRAMOVAY, R. A densa vida financeira das famílias pobres. In: ABRAMOVAY, R. (org). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: FAPESP/Annablume, 2004. p. 21-67

BAUER, M. A. L., CARRION, R.S.M. Gestão Social do Território: entre a Ideologia e a Utopia. Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social : (4. : 2010 : Lavras, MG). IV Encontro nacional de pesquisadores em gestão social, 27 a 29 de maio de 2010, Lavras-MG [recurso eletrônico] : **Anais eletrônicos**. - Juazeiro do Norte, CE: Campus da UFC no Cariri, 2010.

BAUER, M. A. L.; COSTA, P. A.; CARRION, R.S.M. Produção e reprodução da dominação simbólica: as metamorfoses semânticas dos projetos neoliberais de desenvolvimento local a partir do empoderamento e da participação das comunidades. XXXIV Encontro Nacional da ANPAD.[**Anais**]: 25-29 setembro 2010, Rio de Janeiro, RJ.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: Encontro anula da ANPAD, 32, Rio de Janeiro, 07 a 10 de setembro de 2008 [**Anais...**]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008, 16.p.

CARRION, R.S.M.; COSTA, P.A. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociologia**. V.19, n.4, oct-dec 2010, p.621-640.

COMIN, Flávio; BAGOLIN, Izete; AVILA, Rodrigo; PORTO JR. Sabino da Silva; PICOLOTTO, Volnei da Conceição. Pobreza: da insuficiência de renda à privação de capacitações. Uma aplicação para a cidade de Porto Alegre através de um indicador multidimensional. **Relatório de pesquisa**. Porto Alegre, UFRGS, PPGE/FCE, 2006, 121 p.

COSTA, P.A. A abordagem territorial para a Economia Solidária: um desafio para os processos de gestão social do desenvolvimento. XI Colóquio Internacional sobre Poder Local. [**Anais**]. Dezembro 2009, Salvador – BA.

_____. Repensando a Gestão Social: Qual a relação entre mobilização comunitária e desenvolvimento em comunidades de alta vulnerabilidade social? In: IV Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD. [**Anais**]. 28-30 novembro 2010. Vitória – ES.

_____. Sistema Local de Inovação em Economia Solidária: embrião de processos de desenvolvimento territorial. In: **Revista Brasileira de Gestão do Desenvolvimento Regional**, v.7.n.1. Taubaté, jan/abr 2011, p.153-173.



COSTA, P.A.; CARRION, R.S.M. Inovação em economia solidária: um desafio no campo político. In: XXXII Encontro anual da ANPAD, ENAPAD [Anais]. Rio de Janeiro: 06-10 setembro 2008.

COSTA, P.A.; MOLTER, C. Sistema Local de Inovação em Economia Solidária: embrião de processos de desenvolvimento territorial. XI Colóquio Internacional sobre Poder Local. [Anais]. Dezembro 2009, Salvador – BA.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.103-115.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política e sociedade**. n.5, outubro 2004a, p.139-164

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel e GARCIA, Illia (orgs.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004b, p.95-110.

FEEVALE, Centro de Pesquisa e Planejamento. Diagnóstico da criminalidade do município de Novo Hamburgo. **Relatório de pesquisa**. Feevale: Novo Hamburgo, 2007, 630 p.

KESSLER, C.K.; CARRION, R.S.M. Em análise a dinâmica das relações em redes solidárias. In: CANÇADO, A. et al (orgs.). **Os desafios da formação em gestão social**. Palmas: Provisão, 2008, p. 198-218.

FRANÇA FILHO, G. C. e LAVILLE, J. L. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre, UFRGS/LSCI, 2004.

MICHELS, C. Resultado e interpretação da pesquisa identificação de habilidades e interesses comunitários. **Relatório de pesquisa**. Novo Hamburgo: Associação Congregação de Santa Catarina, 2008, 14p.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MORAES, S. H.; MICHELS, C. Diagnóstico sócio-econômico-cultural e de saúde do projeto Regia Comunidade. **Relatório de pesquisa**. Novo Hamburgo: Associação Congregação de Santa Catarina, 2007, 27p.

OBSERVATÓRIO da Cidade de Porto Alegre. História do bairro arquipélago. Porto Alegre: 2010. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio>. Acesso em: 17/06/2010.

RONCONI, L.F.A.; DEBETIR E.; DE MATTIA, C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Espaços de Encontro para a Co-produção dos Serviços Públicos** In: IV Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD. [Anais]. 28-30 novembro 2010. Vitória – ES.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2001, 8ª ed.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paula: EDUSP, 2008.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

_____. **A natureza do espaço**. São Paulo, EDUSP, 2009.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

TENÓRIO, F.G.; DIAS, A.F.; MELO, W.S.; LOPES, J.F.R. Da participação à cidadania deliberativa: os processos decisórios participativos na implementação das políticas públicas na região do noroeste colonial gaúcho. In: IV Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD. [Anais]. 28-30 novembro 2010. Vitória – ES.

THIOLLENT, Michel. **Pesquisa-ação nas organizações**. São Paulo, Atlas, 1997.

ZANI, F.B.; KRONENBERGER, T.S. Entre a autonomia e a institucionalização: a participação dos movimentos sociais no conselho municipal de saúde do Rio de Janeiro. In: IV Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD. [Anais]. 28-30 novembro 2010. Vitória – ES.

ZAPELINI, M.B. Comitês de bacia hidrográfica: espaços de democracia, de cidadania, de participação, de deliberação? In: IV Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD. [Anais]. 28-30 novembro 2010. Vitória – ES.