

Associativismo, participação e políticas públicas

*Euzineia Carlos**
*Marta Zorzal e Silva***

Artigo

1 Introdução

As práticas associativas da sociedade brasileira ganharam especial relevo diante do processo de mobilização e de negociação dos movimentos sociais da década de 1980, especialmente em algumas regiões do País, que confeririam à sociedade civil uma expressiva densidade associativa embebida no ideário de luta por direitos e cidadania. As práticas reivindicatórias dos movimentos sociais que escapavam aos esquemas tradicionais de clientelismo político impo-riam uma nova dimensão à ação associativa – a dimensão política –, aquela que remete a práticas políticas mais complexas e universais.

Passadas duas décadas da criação de espaços públicos de participação, característicos da chamada “gestão participativa”, cujo princípio de administração é a descentralização das ações governamentais e o alargamento do processo decisório, esta dimensão política do associativismo parece não predominar em relação às demais formas de associação baseadas no clientelismo, no assistencialismo e na instrumentalização da participação. A dimensão política do associativismo, que reivindica a redefinição da noção de direitos, a defesa da autonomia organizacional dos movimentos em relação ao Estado e a defesa de formas públicas de apresentação das

* Professora assistente do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: euzineia@hotmail.com

** Professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutora em Ciência Política (DCP/USP). E-mail: mazorzal@uol.com.br

demandas e de negociação com o Estado, ao contrário, mescla-se, combina-se e conflitua-se com formas tradicionais do associativismo presente na sociedade brasileira, fruto de formas verticais de relações políticas, na qual a sociabilidade é definida por relações privadas e desiguais de poder.

Presentes e entrelaçadas nas práticas associativas, as formas históricas do associativismo brasileiro, por um lado, as baseadas em relações assimétricas de poder e, por outro, as fincadas em condições partilhadas de mediação política, continuam orientando a ação movimentalista da sociedade civil, num *mix* que ora tende ao tradicional e ao autoritário, e ora tende ao inovador e ao democrático. A forma multifacetada, diversa e difusa com que se caracteriza a prática associativa no País se insere no mosaico da cultura política ambivalente brasileira, de fortes traços híbridos, cujo delineamento cultural instrui uma disputa política constante (RICCI, 2004).

A criação de uma cultura política mais complexa e consistente requer e necessita da capacidade pedagógica que as ações políticas podem estabelecer com a sociedade civil (RICCI, 2004). No plano das ações políticas governamentais, a ação de natureza pedagógica nem sempre é aquela que baliza e orienta as ações do poder público dito “participativo” em sua relação com os atores sociais. Na sua ausência, são constituídos vínculos frouxos, limitados e instrumentais com a participação social que fragilizam e fragmentam ainda mais a cultura política.

No plano das ações políticas societárias, a composição da sociedade civil por uma cultura política em que esteja presente uma tradição associativa é fundamental para as experiências participativas, tanto na estruturação da prática como na geração de maior participação e, com isso, no aprofundamento da tradição política associativa (AVRITZER, 2003). Nesta perspectiva, os arranjos de participação, quando podem contar com uma estrutura associativa preexistente aos novos arranjos participativos, podem incidir positivamente sobre a cultura política local, fortalecendo as características da cultura associativa e gerando novos elementos democratizantes. Neste sentido, a ação pedagógica do associativismo parece operar na lógica de politização de seus membros e de democratização das instituições de governo.

A dimensão histórica das práticas de associação, a preexistência de herança associativa, tem sido associada a maiores possibilidades de construção de *capital social* e de conseqüente desempenho institucional (PUTNAM, 1996). Com o conceito de *capital social*, o autor destaca a relação existente entre virtude cívica dos indivíduos, caracterizada por vínculo estreito com associações que estabelecem laços de confiança e reciprocidade, e o reforço dos valores democráticos. Segundo este argumento, a construção de uma cultura cívica parece tencionar e motivar a participação da sociedade civil nas questões públicas e, por conseguinte, a melhoria do desempenho dos governos.

No entanto, a valorização histórico-cultural dos hábitos e práticas de associação, como elemento crucial à generalização de uma institucionalidade democrática, não é tomada aqui em oposição a outros elementos condicionantes à efetividade da vida democrática, entre outros, a dimensão político-institucional das instâncias governamentais de participação social¹. Ao contrário, considerando a complexidade dos processos sociais e políticos, não recorre a variável cultura política de modo absoluto ou determinante, mas antes como recurso que se move (ou não) diante de uma relação de influência mútua com a institucionalidade participativa, em que o desenho institucional concorre como importante fator no processo de aprofundamento da cidadania.

Neste artigo, valoriza-se a análise da relação entre espaços públicos de participação e cultura política local dos atores participantes, a partir do enfoque do associativismo existente e de seus impactos sobre o processo de elaboração e implementação participativa de uma dada política pública – o Projeto Terra², na cidade de

1 “Variados estudos têm sugerido (Avritzer, 2002; Wampler, 2003; Silva, 2003; Luchmann, 2002; Teixeira, 2002) que na análise da renovação ou da persistência dos resultados alcançados pelos processos participativos no sentido da efetivação de seus potenciais impactos para a democracia na gestão municipal, comparecem uma infinidade de variáveis que condicionam sua implantação e desenvolvimento. Dentre estes elementos condicionantes, vem sendo recorrentemente enfatizados o papel da cultura política, além do projeto político e do compromisso governamental e do desenho institucional do arranjo participativo.” (CARLOS, 2006, p. 3).

2 O Projeto Terra é um “Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano

Vitória/ES. O trabalho se baseia nos resultados de pesquisa realizada em três poligonais do Projeto Terra, com lideranças dos movimentos sociais, vereadores e população local, além de representantes do poder executivo municipal, durante as gestões do ex-prefeito Luiz Paulo Velloso Lucas (1997–2000 e 2001–2004), do PSDB³.

Busca identificar e analisar o padrão de comportamento político-cultural-associativo, expresso no 1) associativismo local; 2) nos hábitos e práticas de associação; e 3) nas percepções, impressões e subjetividades dos atores acerca da concepção de participação em espaços institucionais participativos. No exame dessas dimensões do *ativismo civil*, analisa: 1) a participação dos indivíduos em movimentos associativos a partir de três extensões do associativismo – o associativismo civil, o associativismo partidário e o associativismo sindical; 2) os hábitos associativos e práticas de associação dos participantes de entidades civis, a partir de seu formato organizacional e de atuação associativa e; 3) as percepções de grupos sociais acerca da participação e sua prática participativa nos espaços institucionais do Projeto Terra.

As expressões do *ativismo civil* são reconstituídas a partir da autodefinição e da auto-avaliação dos indivíduos, na finalidade maior de identificar um conjunto de ações, práticas e percepções que caracterizem a cultura política local: “[...] entendida como concepção de mundo, como conjunto de significados que

e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda”, instituído em janeiro de 1998 pela Prefeitura Municipal de Vitória, com financiamento da União, da CEF, do BNDES e do BID, e com contrapartida do município. Atinge aproximadamente 86 mil pessoas em 36 bairros da cidade, distribuídos em 15 territórios chamados de poligonais localizados em encostas de morros e em áreas de manguezal (MARTINUZZO, 2000).

- 3 A pesquisa foi realizada pelo Laboratório de Estudos Políticos (LEP/NEPCS/DCSO/UFES) entre 2005 e 2006. Para a realização da pesquisa, foram aplicados 314 questionários à população das poligonais e realizadas entrevistas com 48 lideranças de movimentos populares e vereadores locais das poligonais IV (Santa Helena e São José), V (Jesus de Nazareth) e XI (Joana D’Arc, Andorinhas, Santa Martha e Mangue Seco), além de 30 entrevistas a representantes do executivo municipal. O texto completo com os resultados da pesquisa, intitulado “Dimensões da Democracia Participativa no Projeto Terra” (SILVA e CARLOS, 2006), está disponível em relatório entregue ao Facitec/PMV.

integram práticas sociais” e que, ao mesmo tempo, “expressam, produzem e comunicam significados” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 17). Toma como base investigativa a existência de dois subgrupos nos territórios de atuação do Projeto Terra, a saber: 1) a população em geral; 2) as lideranças dos movimentos sociais. Pretende-se, com isso, observar a desigual distribuição de cultura política entre diferentes grupos e analisar sua relação com a participação em instituições do governo municipal, em uma perspectiva de interferência recíproca.

2 Movimentos sociais e participação associativista

A dimensão do *ativismo civil* expressa na participação de indivíduos em movimentos associativos⁴, seja ele o associativismo civil, seja o partidário ou o sindical, tem demonstrado impactos diretos sobre propostas de políticas públicas elaboradas com a participação social. Conhecer o padrão de associação da população e dos atores locais presentes nas esferas públicas de deliberação é fundamental ao reconhecimento das potenciais repercussões da cultura política para o processo participatório. Uma análise pautada nas relações estabelecidas entre cultura política local e instituições participativas, que considera o padrão associativo e de participação societal como um dos requisitos necessários à efetivação das novas institucionalidades e, por extensão, à consolidação da democracia.

A análise dos dados de associativismo civil nos traz importantes descobertas sobre o padrão de associação dos indivíduos, que aqui diz respeito à participação em movimentos sociais urbanos, que incluem os movimentos de bairros organizados por entidades (associação de moradores, movimentos comunitários, conselhos comunitários...) e os movimentos por lutas específicas (saúde, saneamento, educação, creche, moradia, transporte...).

4 Utilizam-se aqui as denominações “movimentos associativos” ou “movimentos sociais” para identificar o associativismo existente, seja ele civil, seja partidário ou sindical. Os movimentos associativos referem-se a todas as ações coletivas no âmbito da sociedade civil, com o objetivo de defender interesses específicos.

O associativismo civil entre os indivíduos das poligonais do Projeto Terra é identificado a partir de uma taxa de 31,2% de pessoas que se autodefinem como participantes (remotos ou atuais) de movimentos populares urbanos⁵. Ao serem perguntados se possuem ou se já possuíram vínculos com associações civis, os indivíduos expressam a existência ou não de prática associativa, de histórico, de tradição em participar de entidades associativas.

Concordando com a literatura que anunciou um crescimento do associativismo civil no País a partir dos anos 1980 (BOSCHI, 1987; AVRITZER, 2000), e ao contrário dos que dizem que o Brasil tem uma baixa inclinação associativa, considera-se substantivo o índice de atividades de associação entre a população de Vitória.

Entre a população participante das associações civis, a grande maioria (43,8%) começou sua participação na década de 1990, seguida pelo período de 2001 a 2005, que apresenta 37,5% do percentual total. Então, o período que vai de 1991 a 2005 (perfazendo 81,3% de adesão) é o que apresenta a extrema concentração de associativismo civil entre a população, acentuando a relação existente entre instituições democráticas e práticas associativas (Tabela 1).

O crescimento exponencial verificado do associativismo civil a partir dos anos 1990 talvez esteja relacionado ao processo de descentralização e democratização das prefeituras municipais, que conferem importância à organização e participação popular, tendo em vista a prática participacionista em canais institucionais de participação. Nestes termos, a maior presença da população junto aos movimentos populares e entidades civis talvez se explique pelo fato de os anos 1990 marcar um período de busca da institucionalização da democratização da gestão pública, em que o poder público local passa a incorporar mecanismos e canais de participação popular na elaboração e implementação das políticas públicas. Por outro lado, a demanda societal dos anos 1990 por uma maior permeabilidade e

5 Neste aspecto, o objetivo da pesquisa é identificar a existência ou não de vínculos associativos da população e lideranças com os movimentos sociais e/ou organizações comunitárias, sem, neste momento, se preocupar se esta participação é atual ou não. A preocupação aqui é verificar a existência de contatos formais ou informais destes atores com a prática associativa, ou seja, de familiaridade, de histórico, de tradição com práticas de participação.

controle dos órgãos públicos pela sociedade civil pode ter gerado impactos substantivos na adesão da população aos movimentos populares e entidades civis organizadas⁶.

Chama-se a atenção, ainda, para a taxa de participantes nos movimentos e entidades populares nas décadas de 1970 e 1980, que apresentam um percentual acumulado de 18,8%. Conhecida e reconhecida na literatura especializada como a época histórica dos novos movimentos sociais, das manifestações e lutas pela democratização da gestão e das instituições públicas, e pela equidade na distribuição dos bens, este período compreende um marco no crescimento e na significância do associativismo civil, em termos da qualidade dos movimentos, das expressões políticas e ideológicas que suscitavam, das aspirações pela transformação social.

A análise dos dados de participação no movimento popular, desta vez, no subgrupo composto pelas lideranças dos bairros permite diagnosticar um quadro diferenciado de inserção na prática associativa, se comparado ao quadro apresentado pelo subgrupo da população em geral. As lideranças comunitárias, que em 75% dos casos participam de associações civis, possuem vínculos associativos mais pretéritos com as entidades e os movimentos de que fazem parte, o que sugere maior tradição na arte da associação. A maioria das lideranças (32,5%) iniciou sua participação no movimento popular na década de 1980, tendo atingido uma taxa de participação de 51,4% se consideradas conjuntamente as décadas que marcaram o associativismo civil, quer seja, anos 1970 e 1980. Entre as lideranças, a década de 1990 é a segunda em participação em associações civis, com uma taxa de 29,7% de adesão associativa, seguida pelo índice de 18,9% no período que vai de 2001 a 2005 (Tabela 1).

6 Não cabe, neste momento, discutir a qualidade e o significado deste associativismo (dimensão que será trabalhada mais adiante), mas apenas verificar seu crescimento numérico.

Tabela 1: ASSOCIATIVISMO CIVIL EM VITÓRIA:
ANO DE INÍCIO DA PARTICIPAÇÃO EM ASSOCIAÇÃO CIVIL

Dados Gerais	População			Lideranças		
	Fr	% válido	% acum.	Fr	% válido	% acum.
1971 a 1980	6	7,5	7,5	7	18,9	18,9
1981 a 1990	9	11,3	18,8	12	32,5	51,4
1991 a 2000	35	43,8	62,6	11	29,7	81,0
2001 a 2005	30	37,5	100,0	7	18,9	100,0
Total	80	100,0		37	100,0	
NR/NSA	15					
Não se aplica	219					
Total	314					

Fonte: NEPCS/LEP/DCSO/UFES, 2006.

Deste modo, se entre a população das poligonais a participação nos movimentos e entidades populares faz-se mais presente a partir da década de 1990, demonstrando o estabelecimento de vínculos associativos mais incipientes, entre as lideranças percebe-se que o exercício da associação e da participação encontra raízes mais profundas. No entanto, é importante refletir sobre os impactos da temporalidade, da tradição de associativismo popular na qualificação da prática associativa. Ou seja, se e em que medida os atores que se relacionam a um maior tempo com a atividade associativa constituíram exercícios mais fecundos no sentido da política e da emancipação cidadã? Será que os líderes, em virtude da presença mais longínqua no movimento popular, estariam mais propensos do que a população em geral a praticar um associativismo mais qualitativo, consciente e crítico? Seria a tradição em práticas associativas uma variável para pensar a qualidade do associativismo? Estas são algumas questões que tentaremos tratar no decorrer deste trabalho.

Feitas algumas considerações acerca da taxa de associativismo civil e da época de inserção dos atores locais nos movimentos de participação popular, é importante saber o tipo de associações civis e de movimentos com que foram estabelecidos os vínculos associativos.

A participação da sociedade civil em movimentos sociais urbanos e entidades civis faz-se presente, em maior número, nas associações de moradores e organizações comunitárias, atingindo

23,8% do total das respostas dadas, chegando a 53,1% em relação ao número de respondentes. Destaca-se o fato de as formas tradicionais de participação da sociedade civil por conquista de direitos sociais permanecerem como maior pólo de aglutinação de interesses populares por melhoria das condições de vida urbanas e sociais, como têm permanecido as associações de moradores e centros comunitários. Este dado se confirma quando perguntado aos moradores quais as formas de participação existentes no bairro, atingindo um percentual de 61,5% do movimento de bairro.

O movimento popular que segue em número de participantes é o movimento pela saúde, com 15,4% das respostas dadas e 34,4% em relação ao número de respondentes. Se somado o número de respostas dadas à participação em movimentos sociais urbanos, voltados a equipamentos de consumo coletivo e infra-estrutura (em ordem decrescente, saúde, educação, creche, saneamento, moradia, meio ambiente e transporte), chega-se a um percentual de 55,6% e, mais, se aglutinarmos ao conjunto desses os dados de participação em associação de moradores, chegamos a uma taxa de 79,4% de participação associativa em movimentos civis.

A presença dos movimentos populares urbanos entre as organizações de maior densidade associativista vem a demonstrar que, de modo geral, embora os movimentos sociais dos anos 1990 tenham sofrido algumas transformações na sua prática, tendo caracterizado um quadro mais institucionalizado que reivindicatório e, mais de “parceria” que de combatividade, em relação ao Estado, grande parte das reivindicações e demandas da sociedade civil por melhoria nas condições de vida ainda são mediadas pela organização societal em torno de entidades e movimentos. Isto sugere a relevância do papel desempenhado pelo associativismo civil na resolução dos males da pobreza e no acesso a políticas públicas.

Um dado importante que vem se destacando nos estudos sobre associativismo no Brasil, nos últimos anos, é a presença da participação em entidades religiosas, que, neste caso, atinge uma taxa de 10,7% do total. No estudo do associativismo em São Paulo, Avritzer *et al.* (2004, p. 17) identifica uma taxa de participação em entidades religiosas superior à participação em entidades civis, sendo, em ordem, 10% e 9%. Em se tratando da prática associativa em Vitória, nota-se

que, embora a associação religiosa seja assinalada entre as principais formas de associação, ela não suplanta a participação em entidades civis. Mesmo assim, destaca-se a importância da análise acerca do papel das igrejas na organização do movimento popular a partir dos anos 1990, campo que não será abordado no presente trabalho.

Os participantes do associativismo popular possuem características socioeconômicas que determinam um dado perfil. Trata-se de uma participação predominantemente feminina que se destaca tanto entre a população associada como entre as lideranças populares: 63,3% dos participantes são do sexo feminino, e 36,7% são do sexo masculino; este índice de prevalência feminina chega a 54,2%, se considerado o associativismo entre as lideranças populares. A escolaridade da população associada é baixa, uma vez que 63,2% dos participantes possuem apenas o 1º grau, sendo de apenas 25,5% a taxa de membros com 2º grau. O nível de escolaridade atinge melhores resultados entre as lideranças populares, que concentram 43,7% de seus membros com o 2º grau. Se se considera o dado de renda, observa-se que a condição dos participantes é precária: 58,2% dos participantes têm renda de um a dois salários mínimos. Entre as lideranças, a renda predominante é de 1 a 3 salários mínimos para 47,8% (Tabela 2).

Tabela 2: ASSOCIATIVISMO CIVIL EM VITÓRIA: GÊNERO, RENDA E ESCOLARIDADE

Associativismo Popular	Renda (predominância)		Escolaridade (predominância)		Sexo (predominância)	
	População associada	1 – 2 SM	58,2%	1º grau	61,2%	feminino
Lideranças	1 – 3 SM	47,8%	2º grau	43,7%	feminino	54,2%

Fonte: NEPCS/LEP/DCSO/UFES, 2006.

As profissões exercidas pelas lideranças populares são as mais diversas, sendo difícil verificar predominâncias. No entanto, é possível destacar algumas delas, como auxiliar de serviços gerais, empregada doméstica, comerciante, dona de casa, agente de saúde, segurança, diarista, vendedor.

As lideranças do associativismo popular em Vitória, em sua maioria (60,4%), são casados/união estável e, ainda, responsáveis pela família entre 70,8% dos membros. A situação destas lideranças no mercado de trabalho reflete um quadro peculiar: 52,3% dos líderes estão empregados, 20,5% são aposentados, ao passo que 22,7% estão em situação de desemprego. A formalização ou não destes membros no mercado de trabalho retrata uma condição de precarização do trabalho que se evidencia em diferentes capitais do País. Daqueles que estão empregados, 58,8% estão situados no mercado informal, e apenas 41,2% possuem carteira de trabalho assinada⁷.

A análise do padrão de associativismo existente entre a população em Vitória e entre as lideranças populares conta ainda com a identificação do associativismo partidário e do associativismo sindical entre estes membros, embora com uma densidade de dados extensamente menor do que aquela que tratou o associativismo civil.

Os dados de associativismo partidário demonstram que, do total da população, 38,2% disseram ser simpatizantes de algum partido político, e 60,2% responderam que não. Porém, se se considera o dado “ser filiado ou não a partido político”, o nível de associativismo sofre grande decréscimo, chegando a 5,1%. O padrão de associação partidária entre a população das poligonais de Vitória é bastante significativo, sobretudo se tomarmos como referência os dados do IBGE (1996), que trazem uma taxa de 19% de população simpatizante de partido político no País e 3% de filiação partidária entre a população, sendo os dados mais expressivos aqueles de Porto Alegre, que apresenta 30% de população simpatizante e 6% de população filiada a partidos.

A análise do associativismo partidário entre as lideranças populares revela informações importantes sobre o padrão de asso-

7 É importante notar que o quadro empregatício das lideranças populares é menos crítica daquele observado entre a população em geral (associada e não) das áreas em estudo: assim, do total da população, apenas 43,7% encontram-se empregados, estando 7,7% aposentados e um contingente de 48,6% em situação de desemprego. Quanto à forma de inserção no mercado, os dados da população também atingem piores índices: 65,3% da população situam-se no mercado informal, e apenas 34,7% possuem carteira assinada.

ciação. A adesão dos líderes a essa prática associativa é extremamente significativa, uma vez que a taxa de simpáticos aos partidos políticos é de 60,4%, e a filiação traz 41,7% de associação partidária⁸. O exercício da participação entre as lideranças parece trazer resultados no campo político, favorecendo o processo de aprendizado sociopolítico e de valorização das instituições.

As diferenças nas dimensões do associativismo partidário entre população e lideranças também podem ser observadas no grau de interesse que possuem por política partidária: as lideranças populares, em 43,8% dos casos, possuem muito interesse por política partidária, sendo 27,1% a taxa daqueles que não se interessam. Entre a população, os dados apresentam um ativismo cívico menos expressivo que estes últimos, já que a grande maioria (51%) diz não ter interesse por política partidária, e apenas 22,6% dizem ter muito interesse. Mais uma vez, o quadro associativo demonstra a existência de diferenças marcantes no padrão de associação entre lideranças e não lideranças, que, por sua vez, podem expressar variações no nível da aprendizagem sociopolítica.

Por fim, a verificação do padrão de associativismo sindical existente traz informações igualmente substantivas para a análise da prática associativa em Vitória. Neste tipo de associação, 19,1% da população em geral é filiada/associada a algum sindicato ou órgão de classe. Muito embora se leve em conta que a associação sindical está relacionada em grande parte à obrigatoriedade em participar, pode-se inferir que a prática participacionista em sindicatos pode gerar conhecimentos e habilidades necessários à arte da associação. No entanto, a pesquisa não é capaz de responder se a sindicalização em Vitória, nos dias atuais, está ligada a uma aprendizagem sociopo-

8 A observação dos dados que especificam a preferência e a filiação dos indivíduos a partidos políticos, por outro lado, não demonstra variações expressivas entre o subgrupo da população em geral e o subgrupo das lideranças, sendo os dois partidos políticos com maior número de aceitação e de filiação o PDT e o PT. Assim, para a população em geral, os quatro partidos com maior taxa de preferência, em ordem decrescente, são PDT, PT, PTB e PMDB, sendo para as lideranças PT, PDT, PMDB e PSDB. Quando perguntados sobre o partido a que são filiados, observa-se uma pequena variação na ordem de citação, assim para a população são PDT, PT, PMDB e PPS, já para as lideranças são PDT, PT, PSDB e PMDB.

lítica ou a uma mera formalização. Por outro lado, não se sabe se a taxa encontrada é restrita⁹ em virtude do tipo de profissões exercidas pela população das poligonais e pela sua condição no mercado de trabalho, tendo em vista que entre as lideranças o índice encontrado é praticamente o mesmo, ou seja, 18,8% de associação sindical. Outro aspecto a destacar é o processo de retração econômica e de reestruturação produtiva dos setores industriais e de serviços nos anos 1990, que vêm acentuando o refluxo do sindicalismo na sua capacidade de organização e de mobilização (COLBARI, 2003, p. 55).

A análise do *ativismo civil* em Vitória, a partir da dimensão dos movimentos associativos, possibilita apontar algumas de suas características. Trata-se de um associativismo que envolve dimensões civis, partidárias e sindicais, com predomínio do associativismo civil. Nossos dados permitem destacar importantes diversificações no padrão associativo, expressas principalmente no chamado associativismo civil. Podemos perceber a presença marcante das associações de moradores/organizações comunitárias no conjunto da vida associativa local, seguida pela relevante existência de questões sociais no bojo dos movimentos populares, como a luta pela saúde, educação, saneamento, moradia... As entidades religiosas alcançam uma marca significativa na vida associativa, mas são as questões sociais, os objetivos políticos ligados principalmente a carências sociais urbanas, que mobilizam os esforços em torno das atividades associativas. Os indivíduos associados se auto-denominam (80,7% dos casos) participantes dos movimentos e entidades, e essa participação pode potencialmente trazer resultados tanto no campo individual como no campo político.

3 Associativismo e participação política

A expansão das atividades associativas nos anos 1990 e, por extensão, da participação retrata uma certa densidade de associação que envolve a sociedade civil. Cabe, então, tentar desvendar os interstícios desta prática associativa em tempos em que a participação, ao mesmo tempo, expressa uma demanda societal como

9 Cabe registrar que, no total dos trabalhadores brasileiros, a taxa de sindicalização em relação à PEA era de 24,8% em 1990 e 23,5% em 2001 (COLBARI, 2003, p. 38).

expressa uma resposta por parte de governos locais no campo da democratização da gestão pública. Esta tarefa compreende percorrer as veredas do processo participatório como relação social, em que a sociedade civil, com sua diversificada composição (organizações, grupos, movimentos), é um dos atores. Uma empreitada que compreende a tentativa de qualificar o associativismo e a participação que se desvela no contexto de institucionalização das ações, no sentido de perceber seu significado e valor para o exercício da autonomia dos participantes, para a mobilização dos atores e, em última instância, para a expressão política destes movimentos.

Parte-se do princípio de que é no plano da valorização dos processos sociais que fica mais nítida a identificação de possibilidades de intervenção na vida social e política da esfera local, pelo menos em um componente fundamental à integração social, quer seja o campo da habilitação da autonomia dos cidadãos para sua participação política tanto nos movimentos associativos como nos novos arranjos institucionais de participação (RIBEIRO, 1996).

A análise parte, então, do reconhecimento da complexidade do processo participatório e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá, onde a participação de atores sociais é compreendida como “[...] resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil não está infensa” (DAGNINO, 1994).

Assim, o estudo do associativismo e da participação a partir de sua complexidade exige exploração de seu conteúdo e significado, o que comporta diferentes conceitos e definições. Muito embora as grandes modalidades de participação não existam como “tipo puro”, antes disso se combinem e coexistam de diferentes maneiras conforme as condições sociológicas e históricas, orientamo-nos aqui pela noção de participação política. Como nos ensina Gramsci, as modalidades de participação expressam os “[...] diferentes graus da consciência política coletiva, correspondendo, assim, à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais” (GRAMSCI, 2000, p. 40 *apud* NOGUEIRA, 2004, p. 130).

A participação política realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto

(TEIXEIRA, 2002). Ou ainda, como nos diz Nogueira, a participação política é assim entendida como:

[...] uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com o ato pelo qual se elege um governante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade”. (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

O significado político da participação assim se expressa como uma forma de tomar parte nos processos dinâmicos que constituem e modificam a sociedade, ou seja, tomar parte na sua historicidade. Com isso, o significado de participação é transferido da dimensão superficial do mero ativismo imediatista, em geral sem consequência para o todo, para o cerne das estruturas sociais, políticas e econômicas.

Ammann (1978) conceituou a participação política como “[...] o processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens e serviços dessa mesma sociedade”. Segundo essa autora, tomar parte na produção significa mais que a produção de bens materiais. Significa produzir a sociedade e construir sua historicidade. Por sua vez, tomar parte na gestão da sociedade significa tomar parte no complexo jogo de relações, interesses e decisões geradas pela ação e transformação da sociedade, no campo dos sistemas político e organizacional. Finalmente, usufruir dos bens e serviços significa, além do consumo de serviços básicos (habitação, educação, saúde, trabalho...), também o usufruto dos direitos civis, políticos e sociais.

Através da participação em sua modalidade política, indivíduos e grupos em suas relações sociais tornam explícitos suas diferenças e seus interesses num terreno comum estabelecido a partir de leis e instituições. Uma participação nas esferas decisórias que exige que o poder se democratize e seja compartilhado.

A exigência pela ampliação da participação dos cidadãos nos processos públicos reflete um quadro em que um maior número de grupos, vontades e interesses disputam a cena pública e buscam interferir nas esferas em que são tomadas as decisões, inventando

novos caminhos e arranjos políticos. No entanto, marcado por ambigüidades, incongruências e múltiplas configurações, este processo não tem se orientado, necessariamente, pela modalidade política de participação. Isso sugere o reconhecimento de que o universo numérico do movimento associativo na sociedade civil não é suficiente para qualificar a participação existente, que, por sua vez, pode traduzir diferentes sentidos e significados nas relações entre indivíduos, grupos e instituições.

Assim, embora os dados deste estudo demonstrem uma importante taxa de associação e de interesse da população em geral pelas atividades associativas, também como pelas decisões e ações do poder público municipal, atribuindo ainda importância à participação nas decisões do poder local, faz-se necessário analisar qual o sentido desta participação. Ou seja, qual o significado atribuído pela população e pelas lideranças locais à participação? Quais as subjetividades e noções que orientam a prática participacionista? Em última instância, o que caracteriza a participação nos anos 1990? Uma investigação em que a análise das práticas dos atores associados, suas percepções e subjetividades acerca do processo associativo seja reconhecida como de vital importância à tentativa de desnudar os vieses que caracterizam a participação da sociedade civil.

Mesmo sendo possível falar em noções e conceitos que refletem o entendimento da sociedade civil sobre a participação, os sentidos e significados atribuídos não são observados de modo unívoco, havendo diferenças conceituais e níveis de variações entre as percepções dos indivíduos de um mesmo grupo e de um grupo social em relação a outro. Assim, mesmo considerando a diversidade, a multiplicidade e, até mesmo, a ambigüidade e a contradição existentes no campo da sociedade civil, é possível observar a existência de generalizações que retratam a noção predominante acerca da participação no interior dos grupos sociais.

De modo geral, pode-se dizer que são diferentes as percepções do que é participação para a população em geral e para as lideranças locais. A população confere à participação um sentido que remete ao seu valor instrumental, ou seja, a participação compreendida em sua relação com a obtenção das necessidades materiais básicas do cotidiano vivido. Uma participação como referência ou

valor ligado à solução de problemas da pobreza e da precariedade das condições de vida. Uma participação como meio para atender às necessidades materiais coletivas, como uma forma de gerir as mazelas sociais, como uma forma de obter resultados materiais voltados à melhoria das condições de vida. Uma participação para gerenciar a pobreza (OLIVEIRA, 2003).

Como está expresso nas falas, participação é:

[...] Conquista de interesses para o bairro. [...] Correr atrás dos benefícios para o bairro. [...] Olhar o que o bairro está precisando, ouvir as reclamações e buscar a prefeitura. [...] Pedir, trabalhar para trazer as coisas para o bairro. [...] União de todas as pessoas para reivindicarem juntas, com mais força, ações de melhoria para o bairro. [...] União de todos para buscar uma melhor vida. [...] Ajudar a decidir sobre os problemas da sua realidade. [...] É opinar a respeito da cidade e do bairro em que mora. [...] Participação é uma pessoa doar o seu tempo para discutir os problemas do bairro. [...] Estar envolvido com os problemas da comunidade. [...] Olhar na comunidade as prioridades e mobilizar para discutir. [...] Reunir e participar dos problemas da comunidade. [...] É resolver questões que tragam um bem-estar à comunidade. [...] Presença maior da comunidade ajuda a resolver os problemas. [...] Participar dos problemas, das necessidades do bairro. [...] Importante para resolver os problemas da comunidade.¹⁰

Mesmo aqueles que responderam que participação é participar das reuniões e movimentos, trata-se de uma participação que remete igualmente a uma noção instrumental, uma vez que as reuniões comunitárias são tomadas como procedimentos para discussão de assuntos coletivos voltados à melhoria das condições de vida. Podemos observar este sentido nas seguintes expressões:

[...] É a gente participar de reuniões e saber da necessidade da população. [...] Ir em reuniões do bairro para lutar pelos interesses. [...] Ir às reuniões para discutir os assuntos de interesse do bairro e do

10 Respostas colhidas do questionário aplicado à população das poligonais. Cada frase corresponde à resposta de uma das pessoas em que o questionário foi aplicado, cujas respostas selecionadas são apresentadas em uma única citação. Este procedimento será seguido para todas as citações de respostas abertas dos questionários aplicados, tanto da população como das lideranças.

município. [...] Reunião para a discussão de assuntos coletivos. [...] Reunião de todos para reivindicar as necessidades da comunidade. (Questionário de população).

É importante destacar que estas percepções da população sobre participação remetem a uma significação cujos conteúdos básicos se situam na esfera do consumo coletivo, como um dos aspectos característicos dos movimentos sociais urbanos da década de 1980. Uma percepção de participação como práticas desenvolvidas fundamentalmente no nível das reivindicações ao poder público por melhores condições de vida no meio urbano. Destaca-se, assim, entre a população o aspecto da participação como prática coletiva, que envolve a comunidade em prol de conquistas coletivas: lutas coletivas por melhorias coletivas. Ao contrário daqueles que dizem que toda participação é auto-interessada e envolve o interesse em obter benefícios materiais próprios (OLSON, 1965 *apud* AVRITZER, 2004), verifica-se que a população, ao avaliar os resultados de uma política pública de participação, o faz se referindo às melhorias promovidas para a comunidade ou para o bairro em 92,4% dos casos e, apenas 5,6% julga sua efetividade em virtude dos ganhos que individualmente obteve. Neste caso, a população, a partir de suas expectativas, assim avalia a efetividade da participação nas políticas urbanas:

[...] Conseguiram resolver alguma coisa para a comunidade. [...] Porque melhorou muito o saneamento básico do bairro. [...] Porque as obras (rampas, quadra, contenção de barreiras) melhorou a vida de muita gente. [...] O atendimento foi em toda a comunidade. [...] Melhorou muito a vida das pessoas da comunidade. (Questionário de população).

Deste modo, a percepção acerca dos resultados de uma política urbana implementada com participação popular remete ao aspecto coletivo dos benefícios, ou seja, a de ser um meio para obter as condições materiais de sobrevivência no cotidiano das cidades para o conjunto da comunidade.

Por outro lado, é importante observar que a linguagem dos direitos e da cidadania, do aprendizado sociopolítico da participação,

não aparece junto à percepção dos benefícios obtidos, assim também como aparece apenas em posição subordinada nas percepções sobre o que é participação. Deste modo, é possível dizer que, ao mesmo tempo em que há aspectos característicos dos novos movimentos sociais, típicos dos anos 1980, na participação e na prática associativa que emerge dos anos 1990, como o são as reivindicações e lutas por melhorias nas condições de vida urbana, também há aspectos que lhe estão ausentes (ou no mínimo secundarizados), como o conteúdo político do movimento associativo e da participação, os sentimentos e aspirações mais amplos pela transformação social e política.

Estaríamos, então, diante de uma nova forma de participação? Ou as formas existentes apenas reforçam um sentido cujo caráter não é o da transformação política mais ampla, mas o da conquista do benefício via implementação de políticas públicas? Mais precisamente, em que medida o caráter instrumental e funcional da participação vinculada à implementação de políticas públicas não se sobrepõe e confunde os processos embrionários de construção de processos participativos que conduzam a diferentes graus da consciência política coletiva? Em que medida a luta pela efetivação das políticas públicas assume, por si só, dimensões políticas de impactos para a democratização da vida pública? Estas e outras questões nos colocam diante de novas tarefas, a de compreender este novo caráter político da participação, os seus novos valores, suas novas formas de organização. Uma novidade que parece estar nos significados que esta modalidade de participação assume no momento de seu surgimento, ou seja, no momento em que é institucionalizada através da criação de canais de participação junto à gestão pública. Uma novidade que parece requerer a elucidação de sua singularidade e de seu sentido político.

Muito embora este estudo não dê conta de responder a todas estas questões, é possível fazer algumas indicações analíticas que sinalizem os significados que a participação veio assumindo e reforçando nos anos 1990.

A prática da participação como um recurso instrumental voltado à solução dos problemas impostos pela pobreza urbana e, por outro lado, refratária a noções de participação como uma prática ético-política, que requer que o poder se democratize e seja com-

partilhado, é a que parece estar presente de modo predominante no conjunto da população.

Estaríamos, assim, diante de uma nova noção de participação, cuja grande bandeira se apóia no terreno da vida material. Uma reorientação dos significados do projeto participativo, baseado na adoção de uma perspectiva instrumentalista, capaz de substituir e redefinir o significado político da participação social em direção à despoltização da participação e da democracia. Uma participação redefinida, despida de seu significado político, com base na anulação da fala, na operação do dissenso, no conflito.

A percepção de participação baseada na noção utilitária e instrumental também se verifica com os dados que trazem o papel do líder comunitário. Para a grande maioria da população (63,3%), o papel do líder comunitário está relacionado ao acompanhamento das necessidades da comunidade e à busca de melhorias para o bairro. Como dizem, o líder comunitário:

[...] Corre atrás de obras, cursos, e está sempre atento aos problemas da comunidade. [...] Corre atrás de tudo de bom para o bairro. [...] Corre atrás dos problemas da comunidade. [...] Luta pela melhoria de esgoto, calçamento, obras, tudo isso. [...] Melhora o bairro, junto com toda a comunidade. [...] Ajuda a comunidade consertando problemas. [...] Olha as necessidades do bairro para melhorar a comunidade e olha o que está danificado no bairro. [...] Olhar o que o bairro está precisando. [...] Ver as necessidades do bairro, e correr atrás do que precisa para o bairro. (Questionário de população).

Esta noção é confirmada a partir das percepções dos moradores sobre a liderança que exerce maior poder e influência na comunidade:

[...] A [...] é mais influente porque conquistou infra-estrutura para o bairro. [...] Ajuda as pessoas do bairro com: reforma do hospital, centro de saúde, reforma do hortomercado e fez o píer dos pescadores. [...] Ajuda muito o bairro. [...] Arruma as coisas pelo bairro. [...] As pessoas da comunidade a chamam para resolver os problemas da comunidade. [...] Corre atrás das necessidades do bairro. [...] Corre atrás pra resolver as questões do bairro. [...] É a única que conseguiu alguma coisa para o bairro. [...] Faz as coisas pra comunidade. [...]

Por atender à comunidade (policlínica, transporte e empregos). [...] Porque corre atrás para solucionar os problemas da comunidade. [...] Porque ela é suficiente, tenta ajudar as casas ruins e melhorar o esgoto (saneamento). [...] Resolve as coisas do morro. [...] Trouxe a rede elétrica. [...] Trouxe tudo para o bairro (creche, água, luz e escadas). [...] Trouxe várias realizações para a comunidade (cursos, ônibus, calçamento e limpeza pública). (Questionário de população).

O sentido atribuído à participação, por um lado, rarefeito de noção ético-política e, por outro, impregnado de valor instrumental, preocupado com a solução das necessidades básicas e com as melhorias urbanas, observa-se hegemonicamente entre a população. No entanto, como a sociedade civil não é homogênea, ao contrário, é caudatária de diversidades e contradições, é possível identificar noções antagônicas de participação e da prática associativa até agora destacados.

Neste sentido, embora a linguagem dos direitos, da cidadania, do aprendizado sociopolítico ocupe um lugar subordinado entre as percepções da população acerca da participação, é importante destacar a presença destas percepções que expressam um sentido mais político e menos instrumental da participação. Para 6,8% da população, a participação se manifesta em uma relação com o aprendizado, a informação e o conhecimento que a prática participacionista pode ensejar. Ou seja, a participação em sua relação com a melhor compreensão do funcionamento do governo e dos órgãos públicos. Para esses, participação é:

“[...] entender o que os políticos falam”; “[...] entender o que a prefeitura está falando para a população”; “[...] interesse da comunidade em saber, em aprender; procurar saber dos interesses e fiscalizar as ações dos políticos”. Também é possível observar em 5,7% das percepções uma idéia de participação que diz respeito à noção de direitos de cidadania: participar é “[...] executar a cidadania”; “[...] buscar defender os direitos das pessoas”; “[...] cobrar um direito que é seu”; “[...] conjunto das pessoas unidas para exigir direitos”; “[...] é também ir atrás dos direitos do povo”; “[...] falar, lutar, brigar pelos direitos da gente”.

Em menor frequência (1,4%), aparece ainda uma noção de participação que se relaciona com solidariedade: participação é

“[...] ajudar o próximo”; “[...] é todo mundo ajudar todo mundo”; “[...] é um ato de amor, de respeito ao próximo”; “[...] ir lá servir; um cidadão ajuda o outro cidadão”.

Muito embora não possamos superestimar estes últimos dados – que remetem à participação um sentido político e emancipador e que, por isso, remete à democracia efetiva –, não podemos igualmente ignorá-los ou fingir que não estão presentes no conjunto da população. É preciso, então, perceber que, embora a noção instrumental de participação reine hegemônica nas percepções humanas, apresentando-se quase como um pensamento único, ela move-se em um ambiente onde os sentidos da participação são múltiplos, podendo ser tanto complementar como contraditória, como reflexo de uma sociedade civil multifacetada e diversa que se configura tendo a heterogeneidade como sua condição inerente. Um retrato da sociedade civil que reflete aspectos de uma cultura política ambivalente e híbrida¹¹.

Uma outra questão a saber: será que há variações na concepção sobre o que é participação entre população e lideranças? Será que o aprendizado sociopolítico é maior entre os atores que exercem a liderança nas comunidades? Ser líder ou não interfere na prática associativa e de participação? Algumas diferenças podem ser observadas. Se entre a população verifica-se, de modo predominante, uma percepção de participação a partir de sua relação com as melhorias materiais e coletivas obtidas, entre as lideranças destaca-se uma percepção de participação como uma prática, uma ação. As lideranças populares percebem a participação como um fazer, um agir e caracterizam-na a partir da especificação deste agir. Assim, participação é ação:

[...] é falar; [...] sugerir; [...] questionar; [...] reivindicar; [...] criticar; [...] opinar; [...] exigir, é poder contribuir; [...] dar sua opinião a favor ou contrário às decisões da prefeitura; [...] é a opinião que o

11 Algo que foge às possibilidades deste estudo, entre outros, é analisar se e em que medida essas complementaridades e contradições nas percepções sobre participação são capazes de estabelecer embates que sejam fecundos o bastante para gerar redefinições e reconfigurações das lógicas que perpassam e orientam a ação dos movimentos sociais e, por extensão, da prática participacionista.

povo pode dar; [...] é o direito democrático de dar opiniões; [...] é discutir sempre. (Questionário de liderança).

Ou ainda, participação é união, é reunião:

[...] é um conjunto de pessoas que fortalece as decisões; [...] é a união de forças; [...] é a luta por uma mesma causa; [...] é ir às reuniões; [...] o povo deve ir nas reuniões; [...] é reunião em grupo para discutir e resolver os problemas; [...] é discutir nas reuniões. (Questionário de liderança).

Uma participação como ação, união e reunião de pessoas, mas também uma participação como democratização da informação:

[...] é a troca de informações; [...] é a busca de informações; [...] é saber o que está acontecendo; [...] é estar atento às coisas que estão acontecendo; [...] é passar informação para a comunidade; [...] é obter informações da prefeitura. (Questionário de liderança).

Nas palavras de uma líder comunitária, que tão bem resume e, ao mesmo tempo, unifica e integra este conjunto de idéias:

[...] Participação é discutir, ajudar, tirar dúvidas, comparecer as reuniões, se posicionar frente às propostas da prefeitura em benefício da comunidade. (Questionário de liderança de Santa Helena, Poligonal IV).

As concepções de participação – do morador ao líder – gravitam, assim, de uma participação a partir de seus resultados para uma participação a partir de sua ação. Ao que parece, as lideranças – que apenas em 13,3% das respostas relacionam participação à busca de melhorias materiais para o bairro, ou seja, percebem a participação como recurso necessário à obtenção de benefícios – concedem à participação um sentido mais amplo e menos instrumental, uma vez que a tomam como possibilidade de fala, de debate, de discussão, de reivindicação, de proposição, a tomam, assim, como um recurso discursivo para colocação na arena política de suas idéias, necessidades e aspirações. Deste modo, mesmo que as melhorias das condições de vida urbana sejam o objetivo maior das lutas populares, este não é um motivo último, fim; estão em

jogo as possibilidades de colocação no debate, da fala, da expressão, da manifestação e, com isso, da aceitação das idéias do outro, do estabelecimento de um debate em condições de igualdade, da deliberação pública pelo bem comum.

As diferentes percepções de participação entre lideranças e moradores nos coloca no campo analítico da relação entre cultura política e prática associativa. Em outras palavras, nos conduz à seara do debate acerca da influência da cultura política dos atores sociais na sua ação participacionista. Neste sentido, nos faz pensar: em que medida o exercício da liderança, a maior presença junto aos movimentos populares, a prática de organização e de mobilização social confeririam ao líder comunitário noções mais amplas e claras de participação?

4 Associativismo, práticas associativas e participação institucional

Partindo do reconhecimento da complexidade do processo participatório, este estudo considera que os diferentes elementos presentes na atividade de participação – sociedade, Estado e instituição – são variáveis que, a depender de suas características sócio-históricas-culturais e políticas, tanto podem constranger como potencializar a participação. Em outras palavras, considera-se que:

[...] frente a determinados quadros políticos e institucionais, o quadro societário movimenta-se, gerando adesões, resistências, conformações, e vice-versa: em uma dinâmica que denuncia a relação de reciprocidade e de interferência mútua entre os elementos que alimentam interações políticas e práticas cotidianas. (CARLOS, 2006, p. 19-20).

A análise acerca do sentido qualitativo da participação, deste modo, é uma tarefa que requer, ainda, sua compreensão a partir das relações entre forças políticas onde o processo se dá. Nesta empreitada, uma vez analisados aspectos do universo do associativismo em Vitória e as percepções de grupos sociais acerca da participação,

é importante identificar os hábitos associativos¹² dos atores e sua prática participativa em espaços institucionais.

As práticas associativas dos movimentos sociais urbanos em Vitória são marcadas por formalização e regularidade em suas atividades. Os objetivos de atuação de suas associações civis relacionam-se, principalmente, à obtenção de melhorias urbanas e sociais para o bairro, seguida pela intenção de organização e mobilização comunitária (67% e 24%, respectivamente). Porém, estes objetivos não têm se concretizado com a mesma intensidade e ordem de importância. Nota-se que as conquistas para as condições de vida urbana ocupam o segundo lugar no *ranking* de realizações, atingindo maior taxa os eventos que ocorrem na comunidade (festas e jogos). O objetivo de mobilização popular e organização da entidade, por sua vez, embora tenha aparecido como segundo principal objetivo do movimento, é o último item em realização.

A forma interna de tomada de decisões nas associações civis, acerca dos seus objetivos e realizações, é uma dimensão da prática associativa que nos diz sobre as relações de poder estabelecidas entre os membros. De modo geral, longe de as relações firmadas se basearem na autonomia dos participantes e na democratização do poder, observa-se uma atividade associativa fincada sobre relações centralizadoras, autoritárias e com pretérito envolvimento das bases nas principais decisões tomadas. Neste retrato, a pauta de reuniões das entidades, a decisão acerca dos temas e assuntos a serem abordados e sua forma e tempo de abordagem são tomadas de modo centralizador, já que, em uma ordem de prioridades, é o presidente da associação quem a define, seguida pela diretoria da entidade e, apenas em terceiro lugar, pela assembléia geral de moradores. Demonstração de centralização de poder nota-se, ainda com mais veemência, nos dados sobre as decisões tomadas na entidade, segundo os quais, para 68% dos atores, as decisões são tomadas

12 As informações quanto aos hábitos associativos dos movimentos e associações de bairros das Poligonais IV, V e XI baseiam-se em descrições elaboradas pelas lideranças locais nos questionários aplicados (ao todo, foram 32 questionários). Como o número de lideranças respondentes é superior ao número de entidades das poligonais, cada associação foi descrita por, em média, três indivíduos.

pelo presidente e pela diretoria do movimento, sendo consideradas em apenas 32% dos casos as assembléias gerais.

O padrão de atuação dos movimentos associativos com o poder público evidencia um associativismo popular parcamente mobilizado e engajado para realizar suas propostas através de formas mais democráticas e autônomas de atuação. Ao contrário, caracteriza uma relação de atrelamento e dependência ao poder público local, que favorece a prática da instrumentalização da participação, em que a presença das associações civis junto ao poder público é vista como “reduzora de custos” da ação governamental. Uma prática participacionista, por um lado, preocupada com os resultados instrumentais da participação e, por outro, refratária à formação de um sistema de governo mais democrático que se baseie na inclusão de grupos tradicionalmente excluídos do processo decisório e na construção de políticas de modo partilhado.

Os movimentos associativos dos anos 1990, embora tenham tido desempenho significativo no que diz respeito ao contingente de indivíduos que se autopercebem como participantes do movimento popular, são constituídos por vínculos frouxos e superficiais com a sociedade civil e por relações instrumentais com o Estado. As práticas e os hábitos de associação compõem um quadro caracterizado por um movimento desarticulado internamente, desmobilizado de suas bases, dependente das decisões das lideranças, e do apoio e das ações do poder público para realizar suas propostas e reivindicações.

A extensão qualitativa da participação, do exercício autônomo do poder, embora não tenha conseguido concorrer e predominar diante da noção de participação como recurso instrumental à garantia da melhoria das condições de vida no espaço urbano, em termos de principal objetivo, realização e problema das entidades associativas, aparece entre as percepções de 25% dos atores como o segundo dos problemas a serem enfrentados. Em outras palavras, mesmo não se destacando como a questão a ser perseguida, os atores locais percebem a pouca participação da comunidade, a pouca integração e organização da entidade como uma problemática que obstaculiza o aprendizado sociopolítico e formas orgânicas de atuação. No entanto, este reconhecimento e esta preocupação acerca da dimensão política da participação e de sua relevância para o exercício

democrático do associativismo não desprivilegiam a participação em sua dimensão meramente instrumental, ao contrário, convivem em posição subordinada com ela.

A qualificação dos movimentos associativos à realização de um exercício de participação autônomo e propositivo, com efetiva organicidade, não se verifica na mesma dimensão em que se dá o aumento quantitativo do associativismo. Como nos dizem Teixeira e Tatagiba (2005, p. 41), o associativismo dos anos 1990 aponta para “[...] mais organizações e menos comunidade organizada”; mais participação e menos organização. Uma (dis)sintonia marcada pelo aumento da participação e dos espaços para o exercício dessa participação, e pela retração dos significados políticos e emancipatórios que a prática participacionista pode assumir.

Se formos analisar o retrato da participação social junto às instituições de governo na elaboração de políticas públicas, a exemplo do Projeto Terra em Vitória, o mesmo se verifica.

Para a população, a participação no Projeto Terra remete a uma significação cujos conteúdos básicos se situam na esfera do consumo coletivo, na garantia de soluções urbanas e sociais para o conjunto da comunidade, sendo pouco expressivo (15,4%) o número de indivíduos que a relacionam à obtenção de benefícios individuais. Com inequívoco relevo (75,5%), destacam-se as percepções da população sobre a participação no Projeto Terra:

[...] Busca coletiva para solucionar os problemas. [...] Comunidade unida conversando a respeito dos problemas. [...] É a única forma de discutir os problemas da comunidade. [...] Discutir com a prefeitura municipal sobre o bairro. [...] Importante na vida das pessoas, porque leva à melhoria de vida. [...] Indicar para a prefeitura os problemas. [...] Colocar na pauta de discussões as necessidades básicas do bairro, sendo este o papel do morador. [...] É quando o morador participa das reuniões e expõe quais são as prioridades da comunidade para os técnicos da prefeitura. [...] É melhoria para a comunidade. (Questionário de população).

A percepção de participação no Projeto Terra como uma forma interessada nas oportunidades concretas e materiais que a proposta de intervenção pública pode oferecer, verifica-se ainda na questão

que trata dos motivos que levaram 53,5% da população a buscar mais informações sobre o Projeto. Para esses, o interesse em melhor conhecer o Terra, ao invés de preocupados com as relações que seriam estabelecidas com poder público, com as formas de mediação criadas, com a democratização do processo decisório, é:

[...] Para me informar o que pretendiam com a comunidade. [...] Para saber o que eles iriam fazer no bairro. [...] Queria saber o que o projeto poderia fazer pela comunidade. [...] Estavam sendo realizadas várias obras. [...] Fui pelo interesse do bairro. [...] Para buscar melhorias para todos do bairro. [...] Para saber o que traria de bom pra comunidade, o que haveria de trabalho para melhorar a vida da população. [...] Pelas benfeitorias que o bairro ia ter. [...] Pois é mais um meio de melhora para o bairro. [...] Porque viu que a comunidade podia ser beneficiada, podia passar ônibus. [...] Viu que estava gerando melhoria no bairro e na qualidade de vida. (Questionário de população).

A noção de uma participação que busque tomar parte nos processos de discussão e deliberação pública, de democratizar e partilhar o poder, encontra-se difusa entre a população, ao tratar do processo de participação no Projeto Terra. A rigor, estas percepções da população se encontram mais veementemente investidas de um significado político, emancipador e democrático, se comparadas às suas percepções mais gerais sobre o que é participação, trabalhadas anteriormente. Neste caso, a concepção de uma participação voltada à obtenção de resultados concretos, como instrumento para alcançar melhorias materiais no mundo urbano, apresenta-se no conjunto total das respostas dadas.

A análise das impressões das lideranças sobre a participação no Projeto Terra, por sua vez, demonstra uma convergência com as percepções dos moradores das poligonais. Assim, também as lideranças, ao se referirem à participação existente no Terra, tecem uma avaliação que a identifica como meramente instrumental. Para 56,7% dos líderes, a participação no Terra é “[...] um meio para a comunidade receber benefícios materiais”; “[...] um meio para discutir e se informar sobre as necessidades do bairro, tendo em vista o atendimento das necessidades”. Conforme expõem em suas falas, no Projeto Terra, participação é:

[...] Uma forma de exigir os benefícios que a comunidade tem direito. [...] Dar opiniões, buscar ajudar o Projeto a trazer melhorias para o bairro. [...] Técnicos buscar as demandas da comunidade, trazendo benefícios, esclarecimentos para a comunidade. [...] Algo que ocorre para melhorar a comunidade. [...] Gerar um desempenho melhor para a comunidade. [...] Pedir a resolução dos problemas. (Questionário de liderança).

Sobretudo em se tratando de uma participação em sua modalidade instrumental, é importante analisar como os atores percebem a relação que estabelecem com o poder público local. Neste aspecto, percebe-se que houve o estabelecimento de um diálogo entre poder público e comunidades, embora baseado apenas na apresentação do Projeto, em suas propostas e formas de atuação no local, sem maiores perspectivas de estabelecer uma interação dialógica, reflexiva e crítica com a sociedade. Uma relação restrita e limitada com os atores locais, refratária a maiores possibilidades de partilhamento do poder, de democratização do processo decisório, de explicitação do dissenso e do pensamento crítico.

Como avaliam alguns moradores:

[...] Acho que o que existe não é participação; [...] A prefeitura envolve a população por interesse político. [...] Não se tem participação, não tem democracia, a comunidade não sabe de nada que está sendo feito. [...] A participação não era igual, era algo mascarado, não levava em consideração as prioridades gerais da comunidade. [...] A participação é muito importante, só não é levada em consideração como deveria ser. [...] A participação falta amadurecer. [...] A participação foi boa, as pessoas se interessaram e procuraram saber mais, mas não foi efetiva a participação. [...] A participação só está no projeto, sem ações efetivas. [...] A participação era vista como obrigação e não como conscientização. (Questionário de população).

Ao que parece, a participação social existente no Projeto Terra resume-se a um recurso instrumentalizado para obtenção de resultados no plano material, muito mais do que uma participação orientada por e para fins simbólicos, pedagógicos, ético-políticos. Ou seja, uma prática participacionista, vivenciada pelos diferentes atores sociais, como dimensão voltada unicamente a gerenciar a pobreza urbana, com todas as implicações despolitizadoras dela decorrentes.

5 Considerações finais

A instrumentalização da participação observada de modo predominante no conjunto da prática participativa nos anos 1990 reflete um quadro de fragilização da qualificação dos atores sociais para a participação política, para a prática da negociação mediada pelo conflito e pelo dissenso. Evidentemente, outros fatores concorrem para explicar a redução do significado político de participação e sua radical redefinição à gestão da pobreza urbana, cujos significados se contrapõem ao sentido ético-político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo e popular no Brasil¹³.

Considerando os traços de uma cultura política ambivalente, que marca uma realidade complexa, dinâmica e multifacetada, e orientados pelas diferenças observadas no quadro associativo dos dois grupos sociais aqui analisados (lideranças populares e população em geral), tem-se: de um lado, que as lideranças apresentam um perfil associativo com maior tradição de participação, maior envolvimento em entidades associativas e concepções mais amplas e claras de participação; de outro, a população possui menos vínculos com movimentos associativos, uma inserção nas práticas de participação mais incipiente e noções restritas de participação que, de modo predominante, remetem a um valor instrumental.

Um retrato da sociedade civil que nos repõe dois conjuntos principais de questões, ambos focados na relação entre cultura política e participação. Primeiro: por que as lideranças locais, mesmo tendo um perfil associativo mais qualitativo, se comparado ao perfil da população em geral, consomem (como esta última) a idéia e a prática da participação como um processo e uma prática instrumentais? Em que medida a prática de associação e de participação das lideranças os habilita a terem noções e práticas mais substantivas de participação que remeta a uma concepção política? Ou seja, até que ponto quanto mais se participa mais se habilita à participação? Ou ainda, qual a dimensão educativa dos processos de participação? Segundo: em que medida uma prática participativa predominante-

13 Para uma análise das repercussões do projeto político do governo municipal sobre a participação vivenciada no Projeto Terra, ver Silva e Carlos (2006).

mente instrumental gera impactos sobre a cultura política local, acentuando seus aspectos antidemocráticos e apolíticos? Enfim, trata-se de desvendar e problematizar o caráter e o sentido das novas práticas de participação social.

6 Referências bibliográficas

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 15-57.

AMMANN, S. B. **Participação social**. 2. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias de transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, ano 10, jun. 1995.

AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O. Associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

BOSCHI, R. **A arte da associação**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

CARLOS, E. Participação e cultura política no orçamento participativo. In: **Revista de Ciências Sociais Civitas**. Porto Alegre/RS: PUC, 2006.

COLBARI, A. **Rumos do movimento sindical no Espírito Santo**. Vitória: Edufes, Florecultura, 2003.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 105-115.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

IBGE. **Censo Demográfico**, 1996.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticas da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. Orçamento participativo: uma invenção da política. In: BENEVIDES, M. V. et al (Orgs.).

Reforma política e cidadania. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p. 120-133.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. e PAOLI, M. C. (Orgs.). 2. ed. **Os sentidos da democracia.** Petrópolis: Vozes, 2000.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIBEIRO, A. C. T. O poder local e a ampliação da democracia no Brasil. In: **Prefeituras do povo e para o povo.** São Paulo: Edições Loyola, 1996.

RICCI, R. Associativismo paulistano e cultura ambivalente. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 59 a 103.

SILVA, M. Z.; CARLOS, E. **As dimensões da democracia participativa no Projeto Terra.** Relatório de Pesquisa. Vitória-ES: DCSO/UFES/FACITEC, 2006.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político:** os desafios da participação. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2005.

TEIXEIRA, E.. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.