

NA PERIFERIA TEM GENTE, SIM: UM ESTUDO DE CASO SOBRE ATUAÇÃO DOS BAIROS NO ACESSO AO PODER PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG^{1 2}

*Kellen Cristina de Abreu³
Júlia Moretto Amâncio⁴*

RESUMO

Diante da participação social constituída de “repertórios de ação coletiva” diversos e “janelas de oportunidades” oscilatórias, este estudo problematiza o processo participativo no município de Lavras-MG: de que maneira o acesso ao Estado se diferencia considerando as necessidades de cada bairro e a relação sociedade civil – Estado? Teórico empírico, qualitativo e exploratório, esse artigo valeu-se de dados da pesquisa “Dinâmicas Microterritoriais e Acesso às Políticas Públicas no Município de Lavras-MG” da UFLA-MG. A análise dos dados foi feita por método de enfoque indutivo, com categorização não apriorística, apontando a incipiência dos mecanismos legais de participação social. Com a finalidade de evidenciar as discrepâncias no acesso dos bairros ao Estado e aspectos importantes neste processo elaborou-se o “Diagrama de Proximidade Estatal”, tratando da posição dos bairros quanto à continuidade do acesso ao Estado. As assimetrias sobressalentes à igualdade formal são obstáculos à igualdade política, evidenciando a disparidade do acesso ao Estado por diferentes atores em diferentes condições que impactam fundamentalmente o processo participativo microterritorial.

Palavras-chave: Participação Social; Microterritório; Repertórios de Ação Coletiva; Diagrama de Proximidade Estatal.

ABSTRACT

In the face of the social participation constituted by "collective repertoires of collective action" and oscillatory "windows of opportunities", this study problematizes the participatory process in the municipality of Lavras-MG: in what way the access to the State differs considering the needs of each neighborhood and the relationship between civil society - State? From a theoretical and empirical approach, with a qualitative and exploratory perspective, the work was based on data from the research "Microterritorial Dynamics and Access to Public Policies in the Municipality of Lavras-MG" carried out by UFLA-MG. The analysis of the data was done using a method of inductive approach, with a non-a priori categorization, indicating the incipience of the legal mechanisms of social participation. With the purpose of highlighting the discrepancies in the neighborhood's access to the State and important aspects in this process, the "State Proximity Diagram" was elaborated, dealing with the position of the neighborhoods regarding the continuity of access to the State. The asymmetries that underline formal equality are obstacles to political equality, highlighting the disparity in access to the state by different actors in different conditions that fundamentally impact the microterritorial participatory process.

Keywords: Social Participation; Microterritorial Approach; Repertoires of Collective Action; State Proximity Diagram.

RESUMEN

Ante la participación social constituída por "repertorios de acción colectiva" diversos y "ventanas de oportunidades" oscilatorias, este estudio problematiza el proceso participativo en el municipio de Lavras-MG: de qué manera el acceso al Estado se diferencia considerando las necesidades de cada barrio y, La relación entre sociedad civil y Estado? Este estudio tiene carácter teórico y empírico, cualitativo y exploratorio, se valió de datos de la investigación "Dinámicas Microterritoriales y Acceso a las Políticas Públicas en el Municipio de Lavras-MG" de la UFLA-MG. El análisis de los datos se hizo por método de enfoque inductivo, con categorización no apriorística, apuntando a la insipiencia de los mecanismos legales de participación social. Con el fin de evidenciar las discrepancias en el acceso de los barrios al Estado y aspectos importantes en este proceso se elaboró el "Diagrama de Proximidad Estatal", tratando la posición de los barrios en cuanto a la continuidad del acceso al Estado. Las asimetrías sobressalentes a la igualdad formal son obstáculos a la igualdad política, evidenciando la

¹ Enviado: 23/03/2017

Aceito: 01/05/2017

² DOI: 10.5380/recp.v8i1.51380

³ Mestranda em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social pela Universidade Federal de Lavras, membro pesquisadora do núcleo de extensão Observatório de Políticas Públicas da mesma universidade. kellen.abreu.cris@gmail.com

⁴ Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. jumorettoamancio@gmail.com

disparidad del acceso al Estado por diferentes actores en diferentes condiciones que impactan fundamentalmente el proceso participativo microterritorial.

Palabras Clave: Participación Social; Microterritorio; Repertorio de Acción Colectiva; Diagrama de Proximidad Estatal.

1. INTRODUÇÃO

Ao povo soberano coube, tão somente, nos tempos da democracia representativa e em nome das sociedades complexas, eleger um representante que em nome dele pudesse tomar decisões. O “povo” estaria indisposto e incapacitado de exercer a atividade deliberativa (PATEMAN, 1992).

A participação social, sempre requerida e historicamente excluída dos processos decisórios no contexto brasileiro envolve diversos atores e está para além dos modelos de participação social institucionalizada. É diversa tanto em seus atores quanto no modo de efetuação da participação (AMÂNCIO, 2013; AMÂNCIO, SERAFIM, DOWBOR, 2011; LÜCHMANN 2011; ALONSO, 2012; TATAGIBA, 2005).

Os aspectos que norteiam o processo participativo envolvem “repertórios de ação coletiva” (TILLY, 1995, citado por ALONSO, 2012; ALONSO, 2012) e “janelas de oportunidade” (LÜCHMANN, 2011; ALONSO 2012; AMÂNCIO, 2013). Diante das janelas de oportunidade, mais ou menos abertas, e combinando seus repertórios de ação coletiva, os atores sociais atuam na busca por participação no processo de efetivação e de garantia de qualidade das políticas públicas.

Surge, nesta perspectiva, o questionamento alicerce deste estudo: a forma de acessar o Estado se diferencia de acordo com as necessidades de cada bairro e dificuldades da relação sociedade civil – Estado?

Compreender as diferentes dinâmicas de atuação dos diferentes movimentos da sociedade civil é fundamental para que dinâmicas próprias e possíveis não sejam consideradas inferiores ou marginalizadas pelo Poder Público. Ademais compreender os movimentos sociais é democratizar o Estado para além da democracia representativa, demasiadamente limitada para atender a coletividade complexa e híbrida que constitui os movimentos sociais e suas formas de atuação.

Buscou-se, portanto, compreender a atuação dos seguintes grupos de bairros: Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II; Cohab; Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III; Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima; Novo Horizonte; e Vista Alegre do município de Lavras – MG, suas formas de acesso ao Poder Público para apresentação de suas demandas, e as características dos atores que compõem estas formas de atuação.

São objetivos específicos desse trabalho: 1) compreender o perfil de cada grupo

associativo ou atores coletivos e individuais diante das necessidades de cada bairro; 2) e correlacionar as realidades a fim de problematizar a aplicação dos repertórios de ação coletiva nas diferentes contexturas.

Teórico empírico qualitativo e exploratório, o estudo valeu-se de dados da pesquisa “Dinâmicas Microterritoriais de Acesso às Políticas Públicas no Município de Lavras-MG” da Universidade Federal de Lavras-MG. A coleta foi feita por meio de entrevista com questionário semiestruturado aplicado às lideranças locais e membros das associações dos grupos de bairros abordados pela pesquisa. O estudo também contou com dados primários coletados por meio de técnica de observação simples e a análise dos dados foi feita por método de enfoque indutivo, com categorização não apriorística.

Os resultados apontaram a incipiência dos mecanismos institucionais de participação social, uma vez que o acesso ao Poder público se distingue para cada coletividade. Mesmo que em princípio as janelas de oportunidades tenham a mesma amplitude e a igualdade formal seja garantida, há assimetrias que impedem o acesso igualitário desses atores às janelas de oportunidades. Com a finalidade de evidenciar as discrepâncias no acesso dos bairros ao Poder Público e aspectos importantes neste processo elaborou-se Diagrama de Proximidade Estatal, tratando da posição dos bairros quanto à continuidade do acesso ao Estado. Bairros mais pobres cuja representatividade associativa não existe ou não têm necessária proatividade se valem de repertórios de ação extrainstitucionais canalizadores de suas demandas.

As assimetrias sobressalentes à igualdade formal são obstáculos à igualdade política, já que aspectos como renda e escolaridade, engajamento político e cultura política, falta de informação e conhecimentos técnicos impactam fundamentalmente o processo participativo microterritorial. É notável, a partir do diagrama, a diferença social e econômica marcante que afeta diretamente o acesso dos bairros ao Estado; e mesmo entre as associações que em princípio teriam igualdade de acesso, o que sobressai não é a legitimidade que possuem, mas a disparidade recursal entre os bairros. Contudo, elas – as associações – ainda assim têm mais facilidade no acesso do que bairros onde essa representação não existe.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A categoria de análise “participação social”, tangibilizada nos mecanismos institucionais de participação social, como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos, embora sejam fundamentais e imprescindíveis, não é suficiente para entender 1) os diferentes movimentos sociais, 2) nos diferentes contextos, 3) diante das diferentes dificuldades e possibilidades que dispõem para ter acesso às políticas públicas.

Essa incipiência dos mecanismos legais de participação social, cuja manifestação política adequada se restringe ao sistema legal, é questionada pela necessidade de levar em conta as modalidades de participação que ultrapassam esses mecanismos legais e formais de representação (AMÂNCIO, SERAFIM, DOWBOR, 2011; LÜCHMANN 2011; ALONSO, 2012), pois os movimentos sociais se movem em uma “multiplicidade de estratégias de ação e de interação no contexto democrático, expressando suas reivindicações e propostas ao poder público no sentido de influenciar a agenda política” (CARLOS, 2015, p. 90).

Portanto, se faz necessário explorar a diversidade de conexões entre sociedade civil e sistema político, na qual se encontra um amplo repertório de ações, próprio de cada movimento, que materializa a relação entre atores coletivos e Estado na busca pela satisfação de suas necessidades.

2.1 Instituições Participativas – A Incorporação da Sociedade no Processo de Políticas Públicas e na Formalização do Controle Social

Um sistema puramente representativo produz distorções entre a vontade popular e a política promovida pelos eleitos, daí a necessidade de incorporar à democracia representativa outros mecanismos que sejam capazes de complementá-la e torná-la mais legítima (RAUSCENBACH, 2014), de modo que “a ampliação da presença da sociedade civil no processo das políticas públicas só é possível com o crescimento das instituições participativas” (AVRITZER, 2007).

Os espaços institucionalizados de participação social não buscam propor a eliminação das “antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que corroborem a democracia de base territorial” (ARRECHE, 1996, p. 3). Consistem, prioritariamente, no esforço de “superação da distância entre os agentes formuladores das ações e o público beneficiado” (BARBOSA, 2010, p. 4).

Entretanto, os grupos sociais vulneráveis social e economicamente não são plenamente contemplados pelos mecanismos participativos formais uma vez que sua própria condição econômico-social os impedem de se engajar politicamente e participativamente; este é um grande empecilho perante a participação social nos dias atuais: a exclusão das pessoas menos instruídas, que não participam porque não se acham capazes de decidir, ou porque não tiveram acesso à educação superior ou básica (DELLA PORTA, 2003). Neste sentido, o incentivo, por parte do Estado, à participação da sociedade, portanto, é o ponto crucial para a mudança deste cenário desigual.

Os mecanismos de participação, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas,

configuram-se como a concretização da abertura, por parte do Estado, de espaços para a participação da sociedade no processo de políticas públicas e na formalização do controle social. Eles representam “uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo [...] uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática” (TATAGIBA, 2005, p. 209).

A importância dessa dimensão participativa institucionalizada “constitui-se como suporte da dinâmica política” (LÜCHMANN, 2002, p. 47). E, dessa forma, três pontos justificam sua materialização, primeiro porque “as instituições apresentam caráter de estabilidade e durabilidade”, depois porque estas “regularizam, modelam ou impactam comportamentos” e enfim porque “os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais” (LÜCHMANN, 2002, p. 47).

A intencionalidade da instituição destes formatos participativos seria provocar o modelo puramente representativo, os Conselhos Gestores, então, seriam capazes “de imprimir uma nova lógica de formação e tomada de decisões em políticas na esfera do Estado” (SCHEVISBISKI, 2008, p. 1).

As metas estabelecidas e os objetivos almejados com a criação dos Conselhos encontraram obstáculos que os tornaram significativamente limitados e deficitários na busca por atender os estratos mais marginalizados da sociedade. Aqui se compreende “o princípio da inclusão política que constitui o eixo central na busca pela teorização sobre a dimensão democrática desses tipos alternativos de representação” (LÜCHMANN, 2011, p. 151), e neste aspecto, se desatacam, pelo menos, três pontos.

Primeiro, as falhas podem ser vistas no âmbito de que “a igualdade formal não é suficiente para garantir a igualdade política” (FUKS, 2004; PERISSINOTTO, 2004, citado por SCHEVISBISKI, 2008, p. 5). Isto se deve às assimetrias em razão da desigualdade de recursos, tanto de natureza individual, como renda e escolaridade, como os relativos a recursos subjetivos como engajamento político e cultura política e mesmo recursos organizacionais possuídos pelas entidades dos conselheiros. Estes aspectos afetam a possibilidade de uma participação equitativa nos Conselhos (FUKS, 2004; PERISSINOTTO, 2004, apud SCHEVISBISKI, 2008).

Segundo, os aspectos como “tempo, dificuldade de acesso, medo de represálias e falta de informação têm relações profundas com a dimensão da desigualdade de renda apontada pelo perfil dos conselheiros, assim como com o tipo de ocupação e até mesmo gênero” (AMÂNCIO 2013, p. 49). E em terceiro lugar, “os custos que esse tipo de participação impõem aos movimentos ao demandarem conhecimentos técnicos e especializados que os movimentos não possuem” (TATAGIBA, 2011, p. 176).

Logo, mesmo que a legislação tenha estabelecido a obrigatoriedade do estabelecimento do mecanismo participativo para o repasse de recursos da União para os estados e municípios, o que os forçou a regulamentar essas instituições (SCHEVISBISKI, 2008), o mecanismo que pretendeu incorporar os setores excluídos da sociedade, por meio da sua própria voz nas decisões do processo de políticas públicas, se tornou um espaço onde alguns setores da sociedade civil (movimentos civis organizados detentores de maiores recursos políticos e materiais) participam representando os “públicos mais amplos” que não couberam nestes espaços (LÜCHMANN, 2011; AMÂNCIO, 2013).

2.2 Janelas de Oportunidade e Repertórios de Ação Coletiva: O Espaço de Atuação dos Movimentos Sociais

Diante das janelas de oportunidade, mais ou menos abertas, e combinando seus repertórios de ação coletiva, os movimentos sociais atuam na busca por participação social. As janelas de oportunidade são os “espaços” que os movimentos encontram favoráveis para acessar o Estado, sumariamente diz respeito à abertura do Poder Público para ouvir e atender as demandas destes movimentos. Ora encontrarão governos mais abertos ao diálogo, ora mais fechados. Diante deste contexto, escolherão seus repertórios de ação, que são os meios para chamar atenção para suas necessidades.

O termo repertório de ação coletiva designa o conjunto de formas de ação (ALONSO, 2012, p. 24), que não é ilimitado, mas dentro das possibilidades que cada movimento possui (LÜCHMANN, 2011; ALONSO, 2012; AMÂNCIO, 2013). Variam de acordo com as condições e contextos políticos e sociais e a escolha dos repertórios de ação se dá de acordo com suas demandas, com os espaços institucionais disponíveis (MCADAM, TARROW E TILLY, 2009, p.33, apud LÜCHMANN, 2011, p. 148 – 149). “Há variações nas oportunidades políticas apreendidas diferencialmente pelos atores conforme a posição que ocupam” (TILLY, 2006, p. 44-45 apud ALONSO, 2012, p. 30).

A organização e atuação dos atores sociais não são somente se interceptam nos condicionantes político-institucionais, mas, de forma não menos importante, também “respondem à configuração da infraestrutura associativa da sociedade, composta pela diversidade de redes informais de sociabilidade às estruturas organizacionais formais” (CORTES e SILVA, 2010, p. 435).

Os constrangimentos, ou restrições das janelas de oportunidades, são distintos para cada movimento social, “tendo um componente de renda e classe, onde os setores mais pobres e menos escolarizados da população têm menos acesso às instâncias formais da democracia e

também aos espaços participativos” (AMÂNCIO, 2013, p. 51).

Para tanto, há a necessidade de compreensão das relações que esses atores estabelecem com as instituições políticas, sua organização em nível local, dentro dos bairros onde se encontram e a forma como agem para acessar a cidadania por meio da provisão de políticas públicas (AMÂNCIO, 2013).

Quando se fala de participação social no município, e mais circunscritamente nos bairros, a referência são as “associações de bairro”. Instituições que diante da lógica híbrida dos movimentos sociais, entre repertórios e janelas de oportunidade, atuam como pontes no acesso ao Poder Público, principalmente no nível municipal. Suas ações afetam diretamente os bairros e os equipamentos públicos que mais interferem na vida comunitária, como escolas, postos de saúde, Centros de Referência de Assistência Social. É sobre elas que se trata a seção seguinte.

2.4 Associações: Entre Objetivos e Atuação.

As associações de bairro são movimentos intrínsecos a cada bairro, apresentando atores e estratégias de atuação ímpares de acordo com a distância a que se encontram do Poder Público e as formas que têm disponíveis de repertórios de ação coletiva para alcançar o atendimento pelos serviços e políticas públicas (LÜCHMANN, 2011; LAVALLE, CASTELLO e BICHR, 2008). “Inseridas em nichos muito localizados [...] tendem a desenvolver atividades restritas e, não raro, exclusivas ao grupo de indivíduos participantes da entidade” (LAVALLE, CASTELLO E BICHR, 2008, p. 86).

As “associações e movimentos sociais agem sob diferentes objetivos, recursos e orientações, exercem papéis de representação política em diferentes espaços institucionais de definição e de controle de políticas públicas” (LÜCHMANN, 2011, p. 141). Elas diferem entre si em diferentes aspectos, como na sua extensão de poder, isto é, heterogeneidade dos movimentos (TATAGIBA, 2001; LÜCHMANN, 2011; AMÂNCIO, 2013).

Estas organizações coletivas, na pretensão de busca por serviços públicos e realizar o controle social, não só se inserem em um determinado território, mas “desempenham atividades de representação da população onde estão inseridas” (LÜCHMANN, 2011, p. 146). É também necessário que as associações tenham “recursos – tempo, conhecimento e informação – para uma representação qualificada” (LÜCHMANN, 2011, p. 164).

Por não restringirem suas ações aos espaços institucionais de participação, muitos atores e dinâmicas próprios de microterritórios não se enquadram no aparato analítico da literatura sobre participação que se debruça em mecanismos pré-determinados, uma vez que

estas dinâmicas de “interação entre atores sociais e estatais, e as formas de incidência sobre as políticas públicas incluem dimensões menos formalizadas, como parte do exercício do controle social” (AMÂNCIO; SERAFIM; DOWBOR, 2011, p. 295).

A participação social abordada por diferentes perspectivas, cuja essência se mostra historicamente tão híbrida e multiforme, valseia entre os repertórios disponíveis e aprendidos com experiências anteriores e com outros movimentos sociais e estão diretamente relacionados à abertura das janelas de oportunidade pelo Poder Público.

Entretanto, há muitos outros obstáculos para certos setores da sociedade civil no acesso ao Estado. Há bairros, grupos e comunidades segregados territorial e economicamente e, em decorrência disso, demonstram desconhecimento de mecanismos e formas de apresentar suas demandas.

3. METODOLOGIA

O presente estudo aborda a dinâmica microterritorial de alguns bairros no Município de Lavras – MG e suas formas de acesso ao Poder Público e às políticas e serviços públicos. Optou-se pela abordagem qualitativa e exploratória a fim de tornar possível uma melhor compreensão do objeto de estudo, já que este tipo de pesquisa “leva o pesquisador à descoberta de enfoques, percepções e terminologias novas para ele, contribuindo para que paulatinamente seu próprio modo de pensar seja modificado” (PIOVESAN; TEMPORINI, 1995, p. 321).

Este estudo valeu-se de dados secundários, coletados para a pesquisa “Dinâmicas Microterritoriais de Acesso às Políticas Públicas no Município de Lavras – MG” vinculada à Universidade Federal de Lavras (UFLA), parte do programa de iniciação científica da universidade no departamento de Administração e Economia – DAE.

A coleta de dados foi feita por meio de entrevista com questionário semiestruturado aplicado às lideranças locais e membros das associações dos grupos de bairros abordados pela pesquisa. Tal metodologia correspondeu à utilização da técnica *snowball* ou “bola de neve”, na qual os líderes ou participantes de movimentos associativos ou figuras participativas são encontrados a partir de relatos e indicações de moradores ao adentrar-se em cada bairro.

Foram realizadas 35 entrevistas, com lideranças locais atuantes em associações ou individualmente, em caso de não existência de associação no bairro. Foram aplicadas no período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016, em 16 bairros do Município de Lavras – MG, agrupados de acordo com o movimento associativo a que correspondem.

Buscando responder ao questionamento que viabilizou este estudo e de acordo com seus objetivos, fez-se um recorte dos bairros usados na referida pesquisa, abordando os

seguintes grupos de bairros: bairros Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II; bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III; bairro Vista Alegre; bairro Cohab; bairros Jardim Vila Rica , Nossa Senhora de Fátima e Santa Filomena e; bairro Novo Horizonte.

A escolha desses seis grupos de bairros se deu pela percepção da existência de particularidades em sua atuação – vistas durante a execução da pesquisa – pois foram notados repertórios de ação coletiva distintos entre eles. Essa atuação diversificada se dá também nos bairros representados por associações comunitárias, ou seja, a constituição de associação para um bairro não se mostra como a garantia de acesso ao poder público havendo outros aspectos a serem considerados. Foram, portanto, incorporados ao estudo com o intuito de problematizar estas discrepâncias e observar os aspectos que os levam a atuar de forma distinta.

O estudo também contou com dados primários coletados por meio de técnica de observação simples, pois o acesso ao objeto de pesquisa se deu com a intenção de conhecer e se aprofundar em sua realidade, não estabelecendo pressupostos ou hipóteses, visto que “a compreensão ampla do fenômeno que está sendo estudado deve considerar que todos os dados da realidade são importantes e devem ser examinados” (GODOY, 1995, p. 62).

A análise desses dados foi feita com a finalidade de se adequar a seu cunho qualitativo, por meio de análise de conteúdo que, em princípio, “não deve ser extremamente vinculada ao texto ou a técnica, num formalismo excessivo, que prejudique a capacidade intuitiva do pesquisador, nem tão subjetiva, levando-se a impor as suas próprias ideias ou valores” (CAMPOS, 2004, p. 613). Trata-se da produção de inferências, também conhecido como método de enfoque indutivo, em que o processo de análise de dados que “parte de questões ou focos de interesse amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação” (GODOY, 1995, p. 63).

A categorização desses dados identificou-se como não apriorística, “emergindo totalmente do contexto das respostas dos sujeitos da pesquisa, o que exige do pesquisador um intenso ir e vir ao material analisado e teorias embasadoras” (CAMPOS, 2004, p. 614).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os dados pertinentes aos bairros analisados e a problematização e análise quanto às dependências que as janelas de oportunidade têm nos repertórios de ação coletiva. Inicialmente, apresentaremos algumas informações demográficas, socioeconômicas e políticas do município estudado.

Lavras é um município da região das vertentes localizado no Sul de Minas Gerais, com população de 92.200 habitantes, sendo 87.856 pessoas residentes total urbana e 4.344 pessoas

residentes total rural. O IDH Municipal mediu 0,782 (BRASIL, 2013) e de acordo com o Mapa de Pobreza e Desigualdade dos Municípios brasileiros a Incidência da Pobreza é 21,5% e o Índice GINI, 0,43 (BRASIL, 2010).

Quanto ao território e ambiente, o Município apresenta 94,6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 37,4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio) (BRASIL, 2010). A população residente em domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado representa um total de 2.285 pessoas, 2,7% da população total. A proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado fica em 92,6% e semi-inadequado em 4,8%.

No que diz respeito à alfabetização, Lavras apresenta 3.034 pessoas com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever e 1.630 com 60 anos ou mais que não sabem ler nem escrever. Dessa totalidade, as pessoas brancas representam 2,7% no grupo 15 anos ou mais e 8,6% no grupo 60 anos ou mais; as pretas representam 7,7% no grupo 15 anos ou mais e 31,5% no grupo 60 anos ou mais; as pardas somam em 5,2% no grupo de 15 anos ou mais e 21,6% no grupo 60 anos ou mais; por fim as indígenas ficam com 4% no grupo 15 anos ou mais e 23% no grupo 60 anos ou mais. A taxa de analfabetismo total do grupo 15 anos ou mais é 4,1% enquanto que do grupo 60 anos ou mais somam 14,5% (IBGE, 2010).

Os indicadores sociais que abordam a habitação apresentam um total de 28.978 unidades domésticas por organização familiar, sendo 71,4% com um único responsável e 28,6% com mais de um responsável. Já unidades domésticas por organização diversa da familiar tem-se um total de 28.978, sendo 71,4% com único responsável e 28,6 com mais de um responsável.

Em suma, observamos um município com vulnerabilidade social moderada, com desigualdade social abaixo da média nacional e com desenvolvimento econômico acima desta média também. Entretanto, há grande desigualdade em relação a estes aspectos, bem como em relação às condições sanitárias, de acesso a serviços públicos e a direitos sociais, de indicadores de alfabetização e de empregabilidade, considerando as diferentes regiões da cidade. Infelizmente, o município não conta com um diagnóstico social elaborado e nem com dados consistentes que permitam analisar esta realidade a partir de cada bairro, ainda que esta seja uma lacuna que se pretende sanar nas pesquisas em andamento e resultantes da apresentada neste artigo.

Em relação aos bairros analisados nesta pesquisa, o mapa abaixo os caracteriza em quatro quadrantes, que indicam a localização geográfica dos mesmos e a partir desta será feita uma caracterização socioeconômica superficial, partindo das observações realizadas em campo.

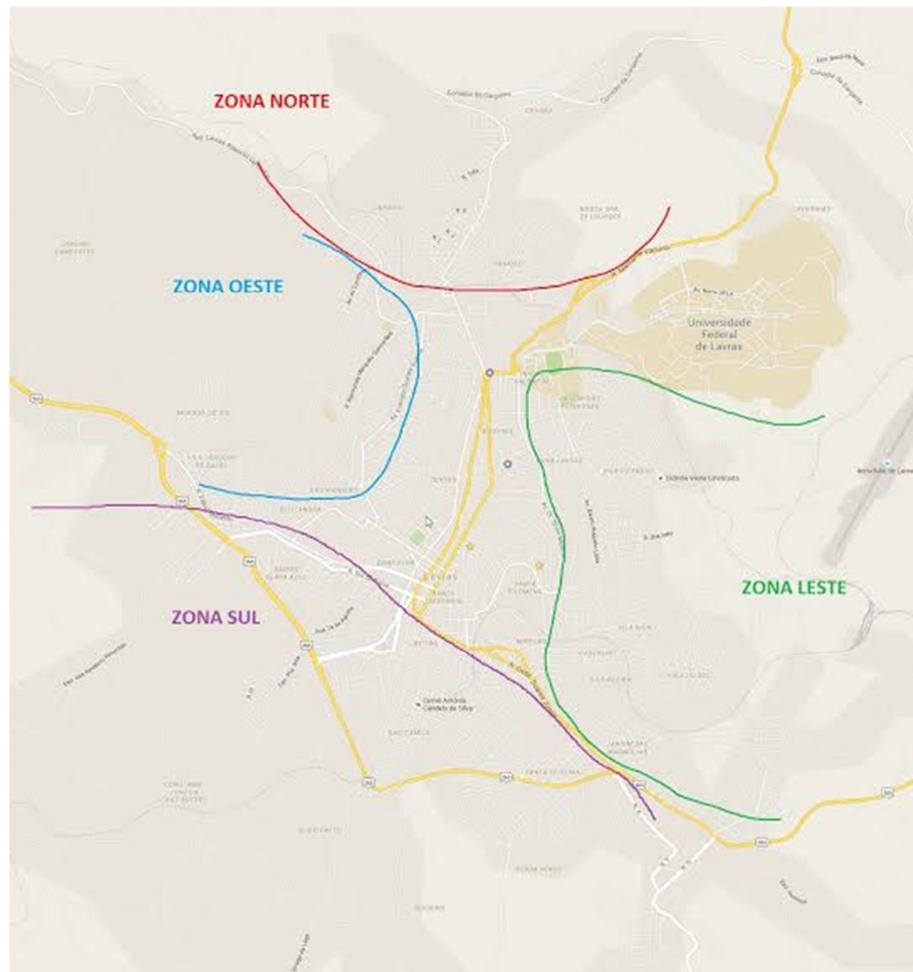


FIGURA 1: Mapa do Município de Lavras – Regiões.

FONTE: Acervo “Dinâmicas Microterritoriais de Acesso a Políticas Públicas no Município de Lavras”, 2015.

LEGENDA:

ZONA LESTE: Bairros Jardim Eldorado e Bairros Monte Líbano I e II;
Bairro Vila Rica II;

ZONA SUL: Bairro Vista Alegre e Bairro Novo Horizonte;

ZONA NORTE: Bairro COHAB;

ZONA OESTE: Bairros Jardim Glória e Bairros Campestres I, II e III

Os bairros da Zona Leste da cidade são os que apresentam melhores condições socioeconômicas, maior escolaridade, sendo a maior parte dos moradores formada por profissionais liberais e professores universitários. As ruas são todas asfaltadas, com casas amplas e cujos proprietários são, em sua grande maioria, os próprios moradores. São casas com um padrão construtivo superior e não há serviços públicos disponíveis. Entretanto, os serviços públicos não são usados pelos moradores, que em entrevista revelaram utilizar a rede privada

de escolas, hospitais e não utilizar transporte público.

No outro extremo, em termos socioeconômicos, encontram-se os bairros da Zona Sul da cidade. Mais vulneráveis em termos sociais, econômicos, mais segregados espacialmente. O bairro Novo Horizonte resulta de um conjunto habitacional implementado pelo governo municipal nos anos 1980 e é conhecido na cidade como o bairro mais violento e em que está mais presente o tráfico de drogas. É um bairro onde se instalaram diversos equipamentos públicos recentemente, como escola, creche, Unidade Básica de Saúde, mas que segue sendo segregado territorialmente, com grandes dificuldades de acesso, por parte dos moradores, ao centro da cidade, por estarem isolados da malha urbana por uma rodovia e com transporte público e estrutura viária precária. A mobilidade urbana é, inclusive, a principal demanda dos moradores. O bairro Vista Alegre, por sua vez, é o bairro mais isolado geograficamente em relação ao centro da cidade. Nele há apenas uma creche municipal, bastante precária. Os moradores são muito vulneráveis economicamente, a maioria está desempregada e há dificuldades enormes para se deslocar ao centro da cidade, o que dificulta, inclusive, acessar a estrutura básica de serviços públicos, sendo o público mais segregado em termos de direitos sociais na pesquisa.

Na região norte há o Bairro Cohab, conjunto habitacional implementado pelo governo do estado de Minas Gerais nos anos 1970. Por ser um bairro antigo e próximo às instalações da Rede Ferroviária Federal (já desativada, mas muito importante economicamente no passado para a região), o local recebeu a instalação de uma série de equipamentos públicos ao longo do tempo. Entretanto, atualmente o problema da região é a expansão urbana desordenada e mal planejada, a partir da implementação de diversos conjuntos habitacionais ligados ao Programa Minha Casa Minha Vida sem o devido crescimento do fornecimento de equipamentos públicos necessários como escolas e postos de saúde, o que tem sobrecarregado os equipamentos já existentes e prejudicado o atendimento aos moradores mais antigos.

Por fim, na Zona Oeste há um conjunto de bairros relativamente novos, com a maior parte da população de classe média e média baixa. Nessa região há o funcionamento de uma mineradora e uma área de litígio ambiental. Em termos de oferta de serviços públicos, os bairros são relativamente bem equipados, o que decorreu, em grande medida, da grande mobilização coletiva local.

4.1 Janelas de Oportunidade e Repertórios de Ação Coletiva nos Bairros Analisados

Possuem associação proativa três grupos de bairros dentre os analisados: bairros Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III, bairros Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II e

bairros Vila Rica I, Nossa Senhora de Fátima e Santa Filomena.

As entrevistas apontaram que a representatividade de uma coletividade por meio de uma associação comunitária apresenta pontos muito positivos com relação ao acesso ao Poder Público Municipal, pois uma vez reconhecida legalmente tem mais poder de barganha. Isso foi demonstrado pelos membros das associações analisadas comparando período anterior à sua criação e sua atuação no presente. A constituição de associação foi fundamental para que as demandas fossem apresentadas formalmente ao Poder Municipal.

Como abordado no referencial teórico na primeira sessão deste texto, para alguns movimentos sociais, em determinados momentos, as janelas de oportunidade se estreitam e, portanto, seus repertórios ficam limitados. Neste estudo foi possível ver manifestações de dois bairros como exemplos desses repertórios possíveis quando o poder público não dá abertura a outras possibilidades: bairro Novo Horizonte, que depois de recorrer presencialmente à prefeitura e encaminhar pedidos por meio da associação por atuação de uma vereadora (uma notória liderança do bairro e ponte na apresentação das demandas), viu como possibilidade a realização da manifestação em resposta à negligência da prefeitura, fechando a entrada do bairro e queimando pneus.

Dessa mesma forma também atuou o bairro COHAB por meio de um protesto realizado recentemente em razão de um buraco no asfalto. Os moradores já tinham apresentado essa demanda para a Ouvidoria Municipal, e não tendo sido resolvido o problema, incomodados com a situação colocaram uma planta no buraco e tiraram fotos. Após a foto ter sido divulgada no jornal local, a prefeitura providenciou o concerto.

Os bairros que não possuem associações encontram maiores dificuldades de acesso ao poder municipal, recorrendo a outros repertórios de ação coletiva como o bairro COHAB e o Bairro Novo Horizonte, por meio dos protestos. Também o bairro Vista Alegre, cujas demandas são levadas à prefeitura por meio de lideranças como a coordenadora da creche e uma moradora.

Estes repertórios, entretanto, não são utilizados por outros bairros que possuem outras formas de atuação. O abaixo-assinado é uma das formas utilizadas pela Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III e pela Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado.

Os ofícios são frequentemente utilizados pela Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado que sempre obtêm respostas oficiais. E recebendo respostas por meio destes documentos não têm a necessidade de buscar outros repertórios de ação coletiva. Ofícios também são forma de repertório da Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III.

Os vereadores são uma forma de representação legítima da população, entretanto, muitas questões estão imbricadas neste processo, fazendo com que os bairros se aproximem ou se afastem desse tipo de representatividade como canal para apresentação das demandas. Enquanto a Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado têm força e legitimidade o suficiente para diretamente interagir com os secretários da prefeitura, o bairro Novo Horizonte, cuja associação se centraliza na figura de uma vereadora, a tem como única ligação com a prefeitura. Isso também ocorre com a Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima recorrendo a vereadores e para apresentar suas demandas.

Um problema ressaltado pela Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima na mediação por meio de figuras políticas, sobretudo, vereadores e candidatos, é que há interesses políticos por trás dessa representatividade e a associação muitas vezes se sente definhada diante disso. Contudo, muitas vezes este repertório é a única possibilidade de acesso à prefeitura.

A Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III busca não apresentar suas demandas por meio de vereadores, nem por meio de funcionários da prefeitura ou secretários frequentemente.

Os mecanismos instituídos de participação social apresentaram-se de forma distinta nos bairros analisados. Os membros das Associações dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado, do bairro Novo Horizonte e dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima não participam dos conselhos municipais. Em contrapartida, a Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, por sua vez, apresenta quatro membros participantes dos Conselhos Municipais.

A intervenção de instituições religiosas nas questões sociais foi identificada no bairro Novo Horizonte na intervenção com ações em prol da comunidade como doação de cestas básicas e o acolhimento de crianças enquanto as mães trabalham. Essa atuação de entidades religiosas também se destaca no bairro Vista Alegre, onde os abaixo-assinados são feitos.

A Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima discute frequentemente as questões do bairro com o padre da paróquia local. Já os demais bairros afirmaram não ter esse tipo de relação com essas entidades ou figuras religiosas.

As respostas do Poder Público em face às demandas apresentadas são diversas perante os movimentos sociais dos bairros analisados. A Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima recebe resposta positiva da prefeitura, entretanto muitas vezes nada mais é feito em relação a isso. No bairro Vista Alegre, a moradora que muitas vezes

lidera ações em prol do bairro denuncia a negligência da Prefeitura com a comunidade historicamente excluída das ações do Poder Público com relação a outros bairros.

Os entrevistados da Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III afirmam que algumas solicitações são atendidas e outras não. Para resolver os problemas de ofícios sem respostas a associação pretende criar uma assessoria jurídica para recorrer e obter respostas do Poder Municipal.

O bairro Novo Horizonte por meio das demandas apresentadas pela vereadora, teve resposta positiva sobre a reforma da ponte de acesso ao bairro, entretanto essa demanda não foi sanada. Já o bairro COHAB, por sua vez, obteve resposta efetiva, com a realização do serviço de tapa-buraco depois da manifestação para apresentação dessa demanda.

De outro modo se encontra a Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado, que sempre obtém respostas da prefeitura das demandas apresentadas. Quando a prefeitura nega um pedido, a associação tenta estruturar uma parceria, que será explanada mais adiante.

Quanto às lideranças, que representam o bairro na busca por serviços públicos, foi possível identificá-las mais visivelmente nos bairros em que as associações não existem ou estão desativadas ou funcionando parcialmente. No bairro Vista Alegre, identificou-se a moradora que mencionou a busca pelo asfalto. Neste mesmo bairro também atua a coordenadora da creche, que não é moradora do bairro, mas atua ativamente em benefício da comunidade na busca junto à prefeitura por aumento do espaço da creche, que, lotada, não comporta todas as crianças que a demandam.

No bairro Novo Horizonte, a figura que se destaca é uma vereadora que atua como ponte entre a prefeitura e a comunidade. Muitos serviços conquistados no bairro foram através dessa mediação.

Quanto à alternância da gestão municipal, foi identificado que, para a Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, as trocas de mandato na prefeitura representam um aspecto negativo, uma vez que há, com isso, descontinuidade da negociação das demandas. A associação já teve problemas sérios com trocas de gestão quando um dos membros se candidatou a vereador e a oposição assumiu o executivo municipal, impedindo a associação de ter acesso a reuniões com o prefeito.

A Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima tem problemas semelhantes à associação anterior uma vez que a posição política obstruiu o acesso da associação à prefeitura.

Para a Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim

Eldorado as trocas de gestão nunca apresentaram riscos grandes, apenas os efeitos de reorganização, mesmo um dos membros ser candidato a vereador.

O bairro Vista Alegre demonstrou não ter agravamento devido às alternâncias na gestão municipal, pois a dificuldade de se ter acesso ao poder público é recorrente.

Quanto às fontes de recursos das associações foi possível identificar que há similaridade entre a Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado e Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, que têm como fonte de recurso financeiro a realização de eventos em datas festivas e cotização entre os moradores, inclusive para realização de serviços no bairro, como a limpeza das praças, que além de contar com recursos dos moradores conta também com recursos dos comércios locais. As associações do bairro Novo Horizonte e Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima não têm nenhuma fonte de recursos.

A dinâmica de parceria desenvolvida pela Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado proporciona aos bairros que representa significativos ganhos, como a construção de uma das praças, a concretização de um quebra-molas e a manutenção das praças.

Na construção da praça a prefeitura entrou com a mão de obra e máquinas e a associação arrecadou dinheiro nos bairros para a compra de material de construção, grama, bancos, mudas. Na implementação de um quebra-molas em uma das esquinas que representava perigo para os pedestres, a associação enviou ofício à prefeitura, mas a prefeitura não podia naquele momento fazer a obra, pois a máquina estava quebrada. Em razão disso, a associação arrecadou entre os moradores do bairro a quantia necessária para o concerto da máquina e o quebra-molas foi feito.

Essa dinâmica de parceria se dá por eventuais restrições ou impossibilidades de atuação do poder público em atender às demandas requeridas pela associação. Nessa lacuna, a comunidade, por intermédio da associação, utiliza seus próprios meios para que o problema seja resolvido. Frequentemente há cotização do custo com a realização de determinado serviço, que em princípio seria de responsabilidade do Estado, entre os moradores e eles mesmos os realizam. Há estabelecimento dessa dinâmica de parceria tanto com o poder público quanto com organizações privadas ou entidades sem fins lucrativos.

O projeto “Renovação de Verdade” de um dos membros da associação busca apresentar o trabalho desta na resolução dos problemas da comunidade e mostrar a eficiência e efetividade que provém dessas parcerias e desse tipo de atuação. Esse projeto influenciou a Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, que adotou a

mesma forma para limpeza da praça e realização dos eventos e isto tem dado muito certo até então, contando com várias parcerias.

Entretanto, é necessário problematizar a aplicação desse modelo nos bairros mais periféricos onde os moradores não têm condição financeira de estabelecer parcerias dessa natureza. Esta dinâmica só é possível pela característica sócio-econômica do bairro, díspar dos demais bairros analisados, e ainda mais daqueles cujas janelas de oportunidade são demasiadamente estreitas.

Foi o que aconteceu no bairro Vila Rica, em que a prefeitura tentou firmar um acordo com a Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima sobre a proposta de que a população contribuísse com metade do valor a ser gasto para atender a demanda de pavimentação de uma rua, similarmente ao que foi feito no bairro Jardim Eldorado na construção do quebra-molas, mas não se concretizou por impossibilidade da “parceria”.

A Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima, demonstrou conhecimento dessa dinâmica e destacou a influência dela junto aos seus membros. Entretanto, os moradores se recusaram a aceitar, pois era um direito deles e dever da prefeitura, e foi ressaltado pelos entrevistados que essas formas alternativas de resolução de problemas torna confuso o campo que envolve direitos e deveres, confundindo o próprio cidadão sobre a atuação do Poder Público.

No quadro a seguir, buscando ilustrar a discussão acima, estão os repertórios utilizados pelos bairros na apresentação das demandas ao Poder Público:

QUADRO 1 - Repertórios de Ação Coletiva de cada grupo de bairros

| Repertórios | J. Glória e J. Campestres I, II e III | J. Eldorado e Monte Líbano I e II | Vista Alegre | Vila Rica II | Novo Horizonte | COHAB |
|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------|--------------|----------------|-------|
| Abaixo-assinado | X | X | X | | | |
| Ofício | X | X | | X | | |
| Vereadores e Burocratas de Rua | X | | | X | X | |
| Manifestações | | | | | X | X |
| Conselhos Municipais | X | | | | X | |

FONTE: Elaboração Própria.

Retomando a discussão da limitação dos mecanismos de participação institucionalizados, observa-se na realidade problematizada neste estudo que se as janelas de oportunidade se limitarem aos mecanismos institucionais, no município analisado, vários

repertórios caem na marginalidade da participação social. Além disso, vários bairros não conseguem apresentar suas demandas, visto que têm acesso apenas a repertórios que extrapolam o espaço institucionalizado de participação, como se observa no quadro acima.

4.2 Diagrama de Proximidade Estatal

Mesmo que em princípio as janelas de oportunidades tenham a mesma amplitude e a igualdade formal seja garantida, há assimetrias que impedem o acesso igualitário dos atores sociais às janelas de oportunidade. Ou seja, o acesso ao Estado é obstruído por aspectos como desigualdade de recursos, renda e escolaridade, engajamento político e cultura política. Também a falta de informação e de conhecimentos técnicos e especializados está diretamente ligada à dimensão da desigualdade na participação.

Com a finalidade de evidenciar as discrepâncias no acesso e a proximidade que os bairros se encontram do Estado elaborou-se o Diagrama de Proximidade Estatal. A posição dos bairros no diagrama não está totalmente relativa à institucionalidade dos movimentos, embora isto seja considerável e também não relativo ao atendimento das demandas. Trata-se da possibilidade de se ter dentro do Estado um representante político ou relações estreitas com a comunidade política ou mesmo a burocracia estatal que possibilite um diálogo contínuo, sem interrupções ao longo das trocas de gestão, mesmo que suas demandas não sejam atendidas.

A Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado, apresentou no resultado das entrevistas maior proximidade com o Poder Público Municipal estando no primeiro nível de proximidade, já que não sofreu desatenção ao apresentar suas demandas. Mesmo algumas vezes não tendo sido atendidas tiveram acesso a uma resposta e uma justificativa por parte do Poder Público e ainda que um dos membros tenha sido candidato a vereador, esse aspecto não foi razão para obstrução do diálogo. Dos bairros analisados neste estudo, estes representados por esta associação são os de maior poder econômico e de maior índice de alfabetização em nível superior.

No segundo nível encontramos os bairros representados pela Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III. Esta associação tem facilidade de acesso ao Poder Público, entretanto, há demandas apresentadas que ficam sem respostas. Além disso, a candidatura de um dos membros à Câmara Legislativa, sem êxito, proporcionou o distanciamento entre associação e prefeitura, inclusive na marcação de reuniões, que não aconteceram neste período. A causa seria em razão de o executivo municipal ser oposição política ao membro candidato.

No entanto, quanto mais periférico o bairro, mais a comunidade sofre dificuldades

referentes a figuras políticas que buscam se aproximar para obter apoio político, sem, contudo, representar de fato aquela coletividade. A dificuldade também se evidencia nas relações em que há oposição político-ideológica. É aqui que se encontra a Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima, no terceiro nível de proximidade com o Estado. Isto pode ser observado nas ressalvas dos entrevistados com relação à experiência de apoiar um candidato e serem menosprezados pela oposição que obteve êxito, bem como figuras políticas oferecendo apoio em busca de voto sem representá-los efetivamente. Esses bairros só têm acesso ao Poder Público por essa via, que consiste na associação que busca um vereador e, em seguida, apresenta sua demanda à prefeitura.

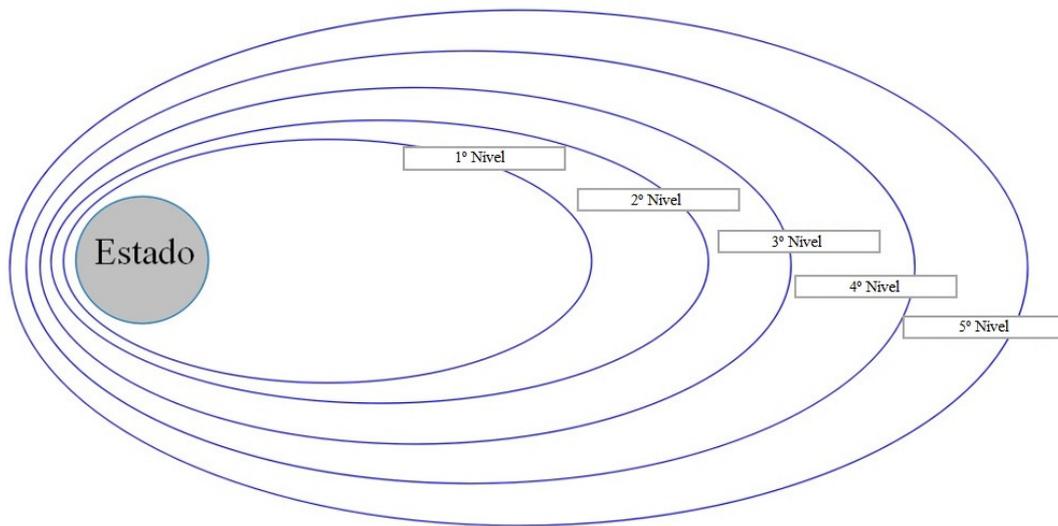
No quarto nível, se encontram bairros ainda mais pobres cuja representatividade associativa não existe ou não tem capacidade de pressionar o poder público. Ainda assim, esses bairros possuem repertórios de ação canalizadores destas demandas. O bairro COHAB atuou por meio da manifestação para conserto do buraco no asfalto e o bairro Novo Horizonte possui representante dentro do Legislativo, responsável pela apresentação das demandas, além de também ter se utilizado de manifestação para apresentação de uma de suas demandas.

E por fim, num quinto nível, está o bairro mais vulnerável econômica e socialmente dentre os analisados, com o mais baixo nível de escolaridade, onde as possibilidades de acessar o Estado são ainda menores e cuja segregação territorial dificulta ainda mais esse acesso, ainda mais quando não há nenhuma representação no legislativo municipal. Aqui podemos ver o Bairro Vista Alegre, que possui moradores líderes na representatividade das demandas, mas dada a distância em que se encontra do Estado, é quase sempre desassistido pelo Poder Público e suas demandas não obtêm êxito.

O diagrama seguinte ilustra a posição dos bairros nos níveis de proximidade com o Estado:

- 1º Nível – Associação de Moradores e Amigos dos bairros Monte Líbano I, II e Jardim Eldorado;
- 2º Nível – Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III;
- 3º Nível – Associação dos Bairros Vila Rica, Santa Filomena e Nossa Senhora de Fátima;
- 4º Nível – Bairro COHAB e Bairro Novo Horizonte;
- 5º Nível – Bairro Vista Alegre.

Diagrama 1 - Diagrama de Proximidade Estatal



FONTE: Elaboração Própria.

É notável, a partir do diagrama, a diferença social e econômica marcante que afeta diretamente o acesso dos bairros ao Estado. Mesmo entre as associações que em princípio teriam igualdade de acesso, o que sobressai não é a legitimidade que possuem perante o poder público, mas a disparidade socioeconômica e recursos de acessibilidade entre os bairros. Contudo elas – as associações – ainda assim, têm mais facilidade no acesso do que bairros onde essa representação não existe.

5. CONCLUSÕES

Os movimentos sociais têm objetivos e formas de atuação distintas, dependentes de vários fatores como sua pauta propriamente dita e também as oportunidades que em dado momento têm para acessar o poder público e apresentar suas demandas. Sua forma de apresentar essas demandas está diretamente ligada ao espaço de oportunidades em que se inserem.

Os repertórios de ação coletiva em cada bairro analisado são peculiares considerando suas possibilidades: a estratégia de parceria entre Poder Público e associação (Associação de Moradores e Amigos dos Bairros Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II), membros de associações que fazem parte dos Conselhos Municipais (Associação Comunitária dos Bairros Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III), ou mesmo aquelas comunidades distantes do poder público, em que as janelas de oportunidades se encontram estreitas e cujos repertórios de ação coletiva traspassam a institucionalidade dos mecanismos legais de participação social (Protestos no Bairro Novo Horizonte e no bairro COHAB), além das lideranças comunitárias do bairro Vista Alegre.

Isto proporciona a percepção de que todas as formas de repertórios de ação coletiva dos movimentos sociais, atores coletivos e individuais devem ser reconhecidas, dado que a distância destes para com o Estado diverge de movimento para movimento, de ator para ator, de acordo com suas características, dentre elas sua posição econômica e influência pessoal. Ademais, é importante que o Poder Público abra mais canais de participação social para eliminar as assimetrias de acesso e apresentação das demandas.

A abordagem da proximidade dos bairros com o Estado por meio do Diagrama de Proximidade Estatal evidencia que movimentos associativos conseguem acesso a uma abertura maior das janelas de oportunidade, mas este não é o único fator de influência nessa relação.

Os constrangimentos, ou restrições das janelas de oportunidades crucialmente envolvem renda e classe: os setores mais pobres e menos escolarizados da população têm menos acesso aos espaços participativos. Quanto mais periférico – isto considerando a condição socioeconômica, e, por conseguinte, a alfabetização dos moradores, bem como a localização espacial do bairro –, maior a dificuldade de acesso ao Poder Público. Quanto maior a dificuldade de acesso, ou seja, mais estreitas as janelas de oportunidades, mais o bairro sofre descontinuidades na relação com o Estado, principalmente na prefeitura com as trocas de gestão, que ficou nítido no objeto de pesquisa deste estudo.

Os bairros mais vulneráveis não são contemplados pelos mecanismos instituídos e encontram dificuldade até mesmo nos demais repertórios de ação coletiva, já que sua própria condição econômico-social é um impedimento no engajamento político e participativo. O incentivo, por parte do Estado, à participação da sociedade, portanto, é o ponto crucial para a mudança deste cenário desigual.

Compreender os movimentos sociais, atores coletivos e individuais é democratizar o Estado para além da democracia representativa, demasiadamente limitada para atender a coletividade complexa e híbrida que constitui esses atores e suas formas de atuação.

A ampliação do diálogo entre sociedade civil e Estado é a chave para a redução das assimetrias não garantidas pela igualdade formal. Quanto mais amplas estiverem as janelas de oportunidade mais repertórios de ação coletiva serão incorporados ao processo participativo e menos marginalizados estarão os atores e suas formas de atuação.

REFERÊNCIAS

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

<http://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wpcontent/uploads/2015/05/3ano2v3_artigo_angela-alonso.pdf>. Acesso em 18 de Nov. 2015.

AMÂNCIO, J. M. *Dinâmicas políticas microterritoriais: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo. Tese de Doutorado*. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2013.

AMÂNCIO, J. M.; SERAFIM, L.; DOWBOR, M. *Microterritorialidade e Controle Societal*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 84: 287-314, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a10n84.pdf>>. Acesso em: 16 de Nov. 2015.

ARRETCHE, M. *Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?* *Revista Brasileira de Ciências Sociais – ANPOCS*, v. 11, n. 31, p. 44–66, jun. 1996. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf>. Acesso em 13 de Nov. 2015.

AVRITZER, L. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, Jun. 2009, p.43-64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 15 de Fev. 2016.

AVRITZER, L. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BARBOSA, J. L. *Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade*. *Revista Electónica de Geografía Y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 33, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. Acesso em: 13 de Nov. 2015.

BRASIL. CENSO DEMOGRÁFICO 2010. *Resultados do Universo – Indicadores Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: < IBGE, Censo Demográfico 2010.
Clique aqui para obter as informações do Censo Demográfico 2010>. Acesso em: 4 de julho de 2017.

BRASIL. CENSO DEMOGRÁFICO 2010. *Panorama IBGE Lavras*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/lavras/panorama>>. Acesso em: 4 de julho de 2017.

BRASIL. *Mapa da Pobreza – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Censo 2010, Município de Lavras - MG. Disponível em: Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=313820>>. Acesso em: 4 de julho de 2017.

BRASIL. *Atlas Brasil 2013*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: Instituto

ABREU, K. C e AMÂNCIO, J. M. *Na periferia tem gente, sim: Um estudo de caso sobre atuação dos bairros no acesso ao poder público no município de Lavras-MG*

de Pesquisa Econômica Aplicada - Fundação João Pinheiro.

CARLOS, E. *Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, n. 88, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v30n88/0102-6909-rbcsoc-30-88-0083.pdf>>. Acesso em 10 de nov. 2015.

CORTES, S. V.; SILVA, M. C. *Sociedade Civil, Instituições e Atores Estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. Estudos Sociológicos*, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 425-444, 2010. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/2973/2715>> Acesso em: 26 de nov. 2015.

DELLA PORTA, D. *Entre interesses e identidade: o que é participação política. In: Introdução à Ciência Política. Lisboa: Editora Estampa, 2003.*

GODOY, A. S. *Introdução à Pesquisa Qualitativa e Suas Possibilidades. Revista de Administração de Empresas – RAE*, São Paulo, v. 35, n. 2, Mar./Abr. 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2015.

LAVALLE, A. G. *Cidadania, igualdade e diferença. Lua Nova*. 2003, n.59, pp.75-93.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. *Atores Periféricos na Sociedade Civil: Redes e centralidades de organizações em São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, n. 68, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. *Associações, participação e representação: combinações e tensões. Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a06n84.pdf>>. Acesso em 16 de nov. 2015.

LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado em Ciências Sociais - UNICAMP*, 2002.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. *Pesquisa exploratória: procedimentos metodológicos para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 29, n. 4, p. 318-325. Ag. 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v29n4/10>>. Acesso em 1º abr. 2013.

RAUSCENBACH, R. *Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos a luz da teoria e da prática. Revista de sociologia e política*. v. 22, n. 49, p. 205-230, mar.2014.

SCHEVISBISKI, R. S. *Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira*. 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos/anais/RenataSchevisbiski.pdf>>.

Acesso em: 19 de nov 2015.

TATAGIBA, L. *A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o progresso participativo*. In: PIRES, R. R. C. *A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA/PRODEP, 2011. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 13 de nov 2015.

TATAGIBA, L. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. RESENHA. *Revista de Sociologia Política*: Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000200017>. Acesso em: 2 dez., 2014.