



ASSOCIATIVISMO POPULAR URBANO EM TERESINA: possibilidades e riscos na constituição de uma esfera pública local

Masilene Rocha Viana Tidafi¹

Resumo: O estudo privilegia o associativismo popular urbano em suas interrelações na esfera pública local de Teresina. A pesquisa permitiu verificar um aprofundamento do processo de erosão do campo ético-político nucleado pelo velho movimento popular no contexto de uma gestão urbana que se autoneia moderna e democrática. A pesquisa tem possibilitado a visibilidade de possibilidades e riscos nessas relações, sobretudo em face da "captura" do associativismo por uma lógica particular comumente nomeada como "terceiro setor", que tem modificado a natureza da relação com o poder público e as próprias práticas do associativismo popular.

Palavras-chave: Associativismo popular, gestão pública, terceiro setor.

Abstract: The study that privileges the popular urban associativism in its interrelationships with the public sphere in Teresina city. The research has been possible to identify a process of erosion of the politic-ethnic camp nucleated by the old popular movement in the context of an urban govern that propose itself modern and democratic. The research makes possible the visibility of the possibilities and the risks of this relationship, above all the "capture" of the popular associativism for a particular logic of the third sector, that changes substantially the nature of the relationship of the public power and the own practice of the popular associativism.

Key words: Popular associativism, public management, third sector.

¹ Doutora. Universidade Federal do Piauí. E-mail: masilene@uol.com.br



I INTRODUÇÃO

O presente estudo privilegia a temática do associativismo civil no campo popular urbano em suas interrelações com distintos interlocutores no processo de gestão da cidade de Teresina, capital do Estado do Piauí. Toma como foco de interesse as formas organizativas que se expressam em ações coletivas de mobilizações no espaço público, entendidas como práticas sociais que operam a partir de reivindicações e demandas locais e apontam para a participação e luta da população por melhor qualidade de vida e acesso as decisões políticas na gestão da cidade.

Trata-se, portanto de um estudo sobre os processos associativos da população, a partir dos locais de moradia, particularmente as associações de moradores e congêneres. A pesquisa se propôs a analisar o cenário mais geral onde são tecidas as negociações e os conflitos pela direção social das políticas urbanas e dos serviços mais diretos as populações vulneráveis, procurando por em evidência o peso que têm o associativismo civil enquanto interlocutor nesse processo.

Constituiu ponto de partida na formulação do trabalho, a reflexão em torno da ainda frágil experiência democrática brasileira. No entanto, malgrado tal fragilidade, contemplamos transformações substantivas nas relações do Estado (e suas mais distintas expressões) com as formas associativas urbanas, representativas dos interesses populares ligados ao uso e usufruto das cidades.

Muitas indagações alimentaram a emergência do interesse pela temática, sobretudo em uma época não tão distante dos anos de euforia dos movimentos sociais, (particularmente os populares urbanos) e, ao mesmo tempo, tão diferente em termos dos novos formatos e práticas engendradas na relação com os poderes públicos locais. Estariam tais formas de ação coletivas, totalmente "institucionalizadas", capturadas pela lógica do chamado "terceiro setor", afastando-se, portanto da idéia de "movimento social"? A "participação" popular seria, hoje, muito mais uma participação regulada ou consentida pelo grupo político no poder, muitas vezes com o objetivo de mitigar o avanço reivindicativo que eventualmente coloque em xeque a hegemonia política local? Ou, ao contrário, essa participação consegue ultrapassar esses limites, contribuindo para um efetivo controle social das políticas e dos serviços urbanos? Essas formas de mobilizações no espaço público estariam mergulhadas em uma cultura utilitarista ou subordinados a gestores e políticos tradicionais? Ou, ao contrário, continuariam vivas forças sociais na produção da cidade?



Indagações como estas foram as bases para as formulações mais gerais de onde brotaram as incursões investigativas objeto dessa reflexão.

A pesquisa, ainda em curso, está produzindo um mapeamento (perfil) do associativismo urbano local de Teresina e uma análise das mais distintas formas pelas quais as demandas e repertórios de ação coletiva se fazem operacionalizar na esfera pública. Assim, está permitindo uma análise das práticas, repertórios discursivos e sentidos atribuídos à luta ou à organização e ainda tem possibilitado a identificação de interlocutores, intermediadores e agentes externos aos locais de moradia que eventualmente contribuem de formas distintas para que as relações com o poder público local se processem.

II ASSOCIATIVISMO CIVIL E ESFERA PÚBLICA

Se em tempos não tão distantes foram de significativa relevância no processo de (re)democratização da esfera pública² impactando a forma tradicional de fazer política, o que dizer dos formatos associativos engendrados atualmente? Que papéis vêm cumprindo no diálogo com os poderes públicos? Que saldo de “cultura política” pode-se considerar dessas décadas de experimentação democrática?

A temática da participação popular na gestão pública ou enquanto possibilidade efetiva de produção de uma esfera pública é, sem dúvida, de extrema importância para os que acreditam e lutam por construir cidades democráticas. Os movimentos populares e as formas associativas diversas que se articulam com vistas à definição das políticas urbanas locais assumem importância fundamental por constituírem-se enquanto canais diretos de representação da população e, assim, canais por excelência para a formação de cidadãos engajados, de cidadãos ativos e com firme relação de pertencimento local.

Entretanto, como assevera Peruzzo (1998, p.15), vivemos tempos difíceis, estando em discussão a validade de modelos teóricos, das metodologias e de certas categorias analíticas em uso no mundo acadêmico, uma época em que nos interrogamos sobre o próprio significado das utopias ante a um desencanto com os projetos globais de sociedade e as modalidades de desenvolvimento em implementação no mundo, um contexto no qual

² Em pesquisa sobre as ocupações urbanas levadas a efeito em Teresina do período de 1985 a 1990 (TIDAFI, 1999), já era possível identificar o movimento dos *sem teto* da cidade como de significativa relevância na produção de novas formas de gestão pública local. Associado a ele, obviamente, havia toda uma rede movimentalista compondo um “campo ético-político” (DOIMO, 1999) com um projeto de democratização da esfera pública.



parece que refletir sobre participação popular tem algo de velho, de passado, ou como se, para além da crise de referências utópicas (TIDAFI, 2000) tivéssemos confinados a uma postura de desencanto e descrédito para com formatos participativos e inovadores de gestão pública.

Se, de fato, são inúmeras as possibilidades, postas pelos novos formatos da relação Estado-sociedade civil no Brasil pós-88 (conselhos, consórcios, câmaras setoriais, fóruns, orçamentos participativos, entre outros), porque será que ficamos sempre ante uma sensação de que há *déficit* de cultura democrática e participativa?

Vivemos em um contexto em que Estado contemporâneo, ou mais especificamente seu tamanho e capacidade regulatória, tem merecido grande interesse em amplos espaços, justamente por ocupar o banco dos réus da análise neoliberal, o que contribuiu para transformações substanciais nas relações sociais e político-econômicas, dadas em grande medida pelo esmaecimento do conflito social pela via de uma retração dos movimentos sociais da cena pública, pelo deslocamento do conflito capital *versus* trabalho para o âmbito do fundo público, como afirma Oliveira (1998), e ainda pelo fortalecimento das organizações do âmbito do chamado “terceiro setor” que, aparecendo como inovação na vida pública, como projeto criativo e gerador de uma nova contratualidade social, esconde a retirada ou o retraimento da esfera pública estatal da responsabilidade no planejamento, implementação e avaliação de políticas sociais (TIDAFI, 2000).³

A sociedade civil brasileira é profundamente marcada pelas experiências autoritárias, sendo o autoritarismo social uma marca de nossa formação sócio-histórica no Brasil. No entanto, a partir de 1970, como lembra Dagnino (1999) há um significativo ressurgimento da sociedade civil, que levou inclusive alguns analistas (como atesta o texto de Avritzer, 1994) a entenderem esse período como “de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado”. Destarte, os movimentos sociais cumpriram importante papel no processo de democratização e modernização da esfera pública no Brasil.

³ Esse entendimento não desconsidera, no entanto, como afirma Dagnino (1999), que “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil. Avaliar o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos (*governance*) é uma tarefa que não pode se apoiar em um entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos”.



A pesquisa acerca dos movimentos sociais⁴ e formas associativas no Brasil e no caso particular do Piauí, foi um fenômeno tardio em que pese a importância que sempre tiveram as diversas formas de ação coletiva na formatação do processo sócio-histórico. Somente no final dos anos de 1970 florescem com maior vigor os estudos e pesquisas nessa área, frente a um quadro mais geral de euforia movimentalista que forjava novos sujeitos políticos na cena urbana, engendrando também novas formas de fazer política e, também, de ordenação do uso e ocupação do espaço.

Teresina, como cidade em expansão não fugiu a esse panorama de crescimento dos movimentos sociais urbanos. Assim, o período que vai de 1985 até meados dos anos 1990 foi singularizado pela intensa movimentação em torno da problemática da moradia em áreas urbanas de Teresina. Cresceram as ocupações, com seus sujeitos ousando tornarem-se visíveis ao poder público, reivindicando um espaço não só físico para habitar, mas, sobretudo, o reconhecimento de suas pautas de reivindicações na configuração das políticas públicas locais. Cresceram as organizações populares a partir do local de moradia e formas associativas inovadoras que inauguravam lutas criativas e uma maneira de “fazer política” que rompia com a apatia e o medo, próprios do regime de arbítrio que há pouco havia sucumbido, inaugurando novas possibilidades de relacionamento entre os poderes constituídos e as formas associativas do campo popular.

Esse é o contexto político e social que põe em cena progressivamente a favela (e a vila) como unidades espaciais, passando essa a incomodar os proprietários, o poder público e diversos outros agentes produtores do espaço. A favela e a vila, em geral produto de ocupações, passam a exigir políticas de urbanização e formas diversas de intervenção dos poderes públicos. Esse último, ao longo das últimas décadas, vem forjando respostas a essa realidade da vida urbana de Teresina, embora o crescimento dos problemas sociais das populações de baixa renda caminhe sempre numa proporção muito mais forte que a capacidade do Estado em dar respostas ao problema.

O associativismo civil na cidade de Teresina, atualmente bastante distinto de seu primeiro momento de expansão, tem, no entanto, significativa presença na produção de uma

⁴ São inúmeros os trabalhos acerca da problemática ou da crise do conceito de movimento social. Muitos questionam contemporaneamente se esta categoria seria ainda útil para apanhar as formas contemporâneas das ações coletivas e das redes movimentalistas. Entendemos a categoria “movimentos sociais” como de extrema utilidade nos processos contemporâneos, exigindo, no entanto, uma acuidade sociológica para captar as interrelações com formatos novos de participação (fóruns, consórcios, conselhos) e formas inusitadas de conformação dos movimentos em tempos de globalização.



esfera pública local, já que dá suporte e legitimidade a muitas intervenções públicas na órbita do urbano, restando, entretanto, a inquietação acerca do alcance de sua presença enquanto sujeito político na produção de fóruns e decisões efetivamente democráticos e que redundem em melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

III CONCLUSÕES

Em termos numéricos, as entidades associativas por local de moradia, ligados diretamente à problemática urbana ultrapassam três centenas, espalhadas pelas mais distintas zonas da cidade. No entorno desse universo articulam-se três federações que nucleiam as entidades em escala estadual e ainda duas entidades que se intitulam de escopo municipal. A pesquisa tem permitido identificar articulações em rede por zona ou bairros, que ultrapassando as intervenções localizadas e pontuais, atuam de forma articulada a outras entidades congêneres na mesma zona ou mesmo inter-bairro. É notória também a existência em alguns bairros de inúmeras associações com intervenções na mesma área, dirigidas por interesses os mais distintos e todas se automeando porta-vozes dos interesses dos habitantes do bairro.

Desde as primeiras incursões investigativas identificamos práticas do associativismo urbano local, pautadas, em grande medida, por formatos e práticas corporativas e neoclientelistas, indicando que muitos sujeitos operam em um campo de forças bastante distinto do que se configurava nos anos 1980, época de uma "euforia movimentalista" (TIDAFI, 2000) em solo teresinense, dirigida ou fomentada por facções de esquerda e da ala progressista da Igreja católica, nucleados nos mais distintos movimentos sociais, em ONG's de assessoria e parte da *intelligentsia* comprometida com um projeto emancipatório para o país.

Nesse processo de relação com os poderes públicos locais, muitas associações tem efetivas possibilidades de interferência nos destinos de parte dos recursos públicos municipais, engendrando, inclusive, uma aproximação dos gestores aos problemas dos locais de moradia. E muitas associações de moradores mantêm o compromisso de encaminhamento das demandas coletivas que brotam do estado de carência de equipamentos e serviços urbanos na cidade, embora nem sempre o façam com o domínio e a clareza política, tampouco com conhecimentos no âmbito da esfera burocrática administrativa, necessários nas suas relações com os gestores públicos.



Porém, se há possibilidades, como lembra Silva (2001), muitos são também os riscos como a "feudalização" do movimento, a personalização das entidades, a subordinação aos gestores, a cooptação de dirigentes por cargos e benefícios, o paternalismo e assistencialismo, o utilitarismo e atuação marcadamente passiva, o corporativismo territorial, riscos esses que dificultam que se pense e lute por uma cidade para todos, superando os localismos e os "bairrismos".

Muitas associações encontram dificuldades de encaminhamento satisfatório de suas pautas na relação com os múltiplos espaços institucionais do âmbito da prefeitura municipal, que, tendo nos últimos anos "descentralizado" os serviços (com a criação de superintendências zonais de desenvolvimento urbano), operou uma dissipação pública da visibilidade que tinham os problemas e as manifestações no espaço urbano. E, em face da incorporação na gestão da cidade, de influências advindas da disseminação de uma cultura de participação, a prefeitura "*popularizou*" a discussão do orçamento público, transferindo substantivamente para o associativismo urbano a responsabilidade na definição das obras prioritárias, a serem custeadas com poucos recursos públicos, que, malgrado a possibilidade de constituição de arenas discursivas sobre a problemática urbana, vem gerando práticas de competição e corporativismo territorial no interior do associativismo urbano da cidade.

O esforço investigativo permitiu verificar, portanto, um aprofundamento do processo de "erosão do campo ético-político nucleado pelo velho movimento popular" (DOIMO, 1999) no contexto de uma gestão urbana que se propõe moderna e democrática e tem permitido a identificação de possibilidades nessas interrelações, mas, sobretudo, muitos riscos, dados em face da visível "captura" do associativismo popular por uma lógica particular do que comumente se nomeia como "terceiro setor",⁵ que têm modificado substancialmente a natureza da relação do associativismo civil com o poder público, afastando-o de um campo ético-político forjado na autonomia e no compromisso com a democratização da esfera pública.

Registramos, portanto, um avanço significativo de uma cultura política e de todo um repertório discursivo assentado na valorização do chamado "terceiro setor" como espaço

⁵ Conforme lembra França Filho (2002, p.10), essa expressão, legado de uma tradição anglo-saxônica, amplamente impregnada da ideia de filantropia, tem sido amplamente disseminada na mídia e mesmo nos espaços acadêmicos buscando designar um "vasto conjunto de organizações que não dizem respeito nem a setor privado mercantil nem ao setor público estatal. Essa abordagem identifica o terceiro setor ao universo das associações sem fins lucrativos [...]. Com o uso desse termo, a ênfase fundamental é posta em certas características organizacionais específicas, observadas sob o ângulo de visão funcionalista". Obviamente o contexto anglo-saxão difere em grande medida da realidade brasileira, que se revela extremamente heterogênea.



possível no processo de absorção/alocação de recursos e isso na esteira de uma retórica reprodutora da ineficiência do Estado na condução dos interesses públicos. Muitas organizações associativas na esfera pública urbana de Teresina se autoneameiam integrante de um “terceiro setor”, em detrimento da compreensão prevalecente nos períodos anteriores, quando eram nucleados em torno da idéia de que promoviam “movimentos sociais”. Para muitos, não cabe ao movimento social somente fiscalizar ou exercer o controle social, cabe, antes de tudo, a assimilação da idéia de que o Estado “abriu as torneiras” e de que são amplas as possibilidades de captação de recursos ante um Estado nacional e mesmo organizações internacionais abertas a entidades que desejam implementar (não mais criticar, denunciar ou reivindicar) políticas públicas.

A pesquisa tem revelado a cada dia, horizontes plenos de possibilidades de análise, ficando o registro da reflexão sobre o(s) novo(s) padrão(ões) das relações entre as entidades associativas urbanas e os gestores locais, formatos de um tempo em que processos que se dão em escalas mais amplas (transnacionalização do capital, políticas de corte neoliberal, expansão do chamado "terceiro setor" da economia, transformações no mundo do trabalho pela via do desemprego, da desregulamentação, da informalidade, entre outros) e que, por consequência, impactam também as escalas menores como a cidade, contribuem na produção desses novos formatos associativos, combinados, em grande medida, às velhas práticas políticas, como o clientelismo, o corporativismo territorial, os mandonismos locais que, mesmo em tempos de tanto debate em torno da democracia, nos dizem muito ainda sobre a subserviência e a subordinação política mesmo em perímetros urbanos de cidades como Teresina, onde eloquentemente se ouve falar de democracia participativa.

REFERÊNCIAS

DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. ANPOCS, 1994.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. *Bahia: análise & dados*. Salvador: SEI, v.12 n.1 junho 2002, p. 9-19.



OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PERUZZO, Cicília Maria Krohling. *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania*. 3.ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 1998.

SILVA, Tarcísio. As associações de moradores: agentes multiplicadores da cidadania ativa? In: GICO, Vânia; SPINELLI, Antonio; VICENTE, Pedro. (orgs). *As ciências sociais: desafios do milênio*. Natal: EDFRN, 2001. p.224-233.

TIDAFI, Masilene Rocha Viana. *“E os sem teto também tecem a cidade”*: as ocupações urbanas em Teresina (185-1990). São Paulo: Dissertação de Mestrado em Serviço Social, PUC-SP, 1999.

_____. Lutas sociais e redes de movimentos no final do século XX. *Serviço Social e Sociedade* (64), Cortez, 2000, p.34-56.