



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

ARUAN FRANCISCO DIOGO BRAGA

**CONSELHOS TERRITORIAIS EM FAVELAS CARIOCAS: atores locais,
organizações sociais e políticas públicas**

Rio de Janeiro

2024

ARUAN FRANCISCO DIOGO BRAGA

**CONSELHOS TERRITORIAIS EM FAVELAS CARIOCAS: atores locais,
organizações sociais e políticas públicas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Co orientador: Eduardo Rodrigues Gomes

Rio de Janeiro

2024

ARUAN FRANCISCO DIOGO BRAGA

**CONSELHOS TERRITORIAIS EM FAVELAS: atores locais, organizações
sociais e políticas públicas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Aprovada em:

Professor Dr. Charles Freitas Pessanha (IE-PPED/UFRJ)

Orientador

Professor Dr. Eduardo Rodrigues Gomes (DCP/UFF)

Co orientador

Professora Dr. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna (UFRJ)

Professor Dr. Francisco José Mendes Duarte (IE-PPED/UFRJ)

Rio de Janeiro

2024

CIP - Catalogação na Publicação

B813c Braga, Aruan
CONSELHOS TERRITORIAIS EM FAVELAS CARIOCAS:
atores locais, organizações sociais e políticas
públicas / Aruan Braga. -- Rio de Janeiro, 2024.
136 f.

Orientador: Charles Pessanha.
Coorientador: Eduardo Gomes.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de
Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento, 2024.

1. Favela. 2. Conselho Territorial. 3.
Democracia. 4. Participação. 5. Políticas Públicas.
I. Pessanha, Charles, orient. II. Gomes, Eduardo,
coorient. III. Título.

Agradeço a minha família, inspiração mais profunda deste trabalho. Iaciara, Ernesto e Cida, aprendi com vocês a ver o mundo a partir de suas desigualdades e a combatê-las com ternura e afeto. Conto com vocês para mostrá-lo para Maria, Olga e Camilo, a quem dedico minha vida e todas as pequenas conquistas.

Reverência maior às lideranças populares que constroem cotidianamente novas formas de acesso a direitos fundamentais e afirmam a potência política oriunda das favelas e das periferias. Agradecimento especial àquelas que participaram desta pesquisa.

Pela realização deste trabalho, reconheço a contribuição valiosa dos orientadores, Eduardo Gomes, em nossa primeira jornada, e Charles Pessanha, pelo acolhimento e generosa orientação.

RESUMO

Esta dissertação trata das atividades desempenhadas pelos Conselhos Territoriais em dois conjuntos de favelas da cidade do Rio de Janeiro: o bairro do Caju, na Região Central Portuária, e Vila Kennedy, localizada na Zona Oeste. Estes conselhos são compostos por uma gama plural de atores sociais endógenos bem como exógenos. Figuram entre seus integrantes moradores e lideranças comunitárias, organizações da sociedade civil, órgãos e equipamentos públicos bem como organizações externas.

A presente pesquisa se propõe a investigar estas Instituições Participativas não governamentais, suas atividades cotidianas e respectivos resultados a partir de dois níveis sócio-políticos de análise. O primeiro se debruça sobre os conselhos e seus sujeitos instituintes a fim de identificar os valores disseminados, o engajamento alcançado e as dinâmicas internas definidas em sua prática. O segundo nível de análise busca destacar as interações institucionais dos Conselhos Territoriais e, conseqüentemente, sua efetividade em influenciar e pautar políticas públicas no território.

Este trabalho utiliza como referência principal a Teoria Democrática para localizar este objeto nas correntes contra hegemônicas, na medida em que tende a reforçar os modelos participativos e deliberativos em via de radicalizar a democracia representativa contemporânea. Dispondo de dados reunidos a partir de fontes secundárias aliadas a oito entrevistas em profundidade e observações participantes, construímos uma descrição narrativa da Rede Intersetorial do Caju e do Fórum Territorial de Vila Kennedy imersos em suas particularidades contextuais. Em seguida, à luz da literatura sobre *accountability societal*, associativismo urbano e políticas públicas, os casos são cotejados para que sejam extraídos tanto seus limites quanto suas contribuições para o aprimoramento da gestão pública em territórios populares.

Palavras-chave: Favela; Conselho Territorial; Democracia; Participação; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation approaches the activities conducted by the Territorial Councils located in two favela's complexes in the city of Rio de Janeiro, namely: the Caju, in the central port region, and Vila Kennedy, located in the West Zone. These councils are composed of a plural range of endogenous as well as exogenous social actors. They include residents and community leaders, civil society organizations, public offices, and external organizations.

The present research proposes to investigate these non-governmental Participatory Institutions, their daily activities, and their results from two socio-political levels of analysis. The first focuses on the councils and their members in order to identify its values, engagement achieved and internal dynamics. The second level of analysis seeks to highlight the institutional interactions and the Territorial Councils effectiveness in influencing public policies in the territory.

The research uses as main reference the Democratic Theory to locate this object in the anti-hegemonic currents of this debate, whereas they tend to reinforce participatory and deliberative models in the way of radicalizing contemporary representative democracy. With data gathered from secondary sources and eight in-depth interviews, we constructed a narrative description of the Rede Intersetorial of Caju and the Forum Territorial of Villa Kennedy and its contextual particularities. Then, we discuss about both cases limits and contributions to the current democratic crisis based on the societal accountability, urban associativism, and public policy literature.

Keywords: Favela; Territorial Council; Democracy; Participation; Public Policy.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - População, Domicílios, Habitantes por Domicílio, Área e Densidade Demográfica segundo as comunidades do Caju e Município do Rio de Janeiro

TABELA 02 - Total e Percentual de Domicílios Particulares por Rendimento Nominal Mensal Domiciliário Per Capita segundo as comunidades na UPP Caju e Município do Rio de Janeiro – 2010

TABELA 03 – Atribuições de cada tipo de ator social que compõe o Conselho Territorial na execução das políticas de saúde do território - Caju.

TABELA 04 - População, Domicílios, Habitantes por Domicílio, Área e Densidade Demográfica segundo as comunidades, conjuntos e área formal em Vila Kennedy e Município do Rio de Janeiro

TABELA 05 - Total e Percentual de Domicílios Particulares por Rendimento Nominal Mensal Domiciliário Per Capita segundo as comunidades, conjuntos e área formal de Vila Kennedy e Município do Rio de Janeiro – 2010

TABELA 06 – Atividades da primeira macro etapa da PCU

TABELA 07 – Atividades da segunda macro etapa da PCU

TABELA 08 – Atividades da terceira macro etapa da PCU

TABELA 09 – Atribuições de cada tipo de ator social que compõe o Conselho Territorial na execução das políticas de saúde do território – Vila Kennedy.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – Indicadores da Crise (1980-1984)

GRÁFICO 02 – Salário Mínimo e Cesta Básica Mínima Essencial (em Cruzeiros/Cr\$)

GRÁFICO 03 – Proporção dos Municípios com Conselhos Municipais por Área

GRÁFICO 04 - Proporção da população de Vila Kennedy segundo a divisão entre área formal, comunidades e conjuntos habitacionais - 2010

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – Ortofoto com delimitações dos diferentes microterritórios do Caju

FIGURA 02– Ortofoto com delimitações dos diferentes microterritórios de Vila Kennedy

FIGURA 03 - Quadro Lógico de ações territoriais da PCU

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Barreiras para participação nos Conselhos Territoriais

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC paulista - região industrial do estado de São Paulo

CadÚnico – Cadastro Único de Programas Sociais

CAP - Coordenadoria de Saúde da Área Programática

CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CIEP – Centro Integrado de Educação Pública

CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

CMS – Centro Municipal de Saúde

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

DEM – Partido Democratas

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômico

EDI – Espaço de Desenvolvimento Infantil

FAFERJ – Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAL – Grupo Articulador Local

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IP – Instituições participativas

IPP – Instituto Municipal de urbanismo Pereira Passos

LIGHT – empresa privada de geração, distribuição, comercialização e soluções de energia elétrica

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NUDECA – Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUHabitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PCU – Plataforma dos Centros Urbanos

PIB – Produto Interno Bruto

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RA – Região Administrativa

SM – Salário Mínimo

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
1.1.	Identificação e descrição do objeto de pesquisa: os Conselhos Territoriais	10
1.1.1.	Tipologia para os grupos de atores instituintes.....	15
1.1.2.	Valores e vieses apresentados pelos Conselhos Territoriais.....	15
1.1.3.	Sobre o <i>modus operandi</i>	20
1.2.	Objetivos do Estudo.....	21
1.2.1.	Participação: barreiras, custos e sucessos	23
1.2.2.	Interações institucionais e incidência em políticas públicas.....	23
1.3.	Metodologia.....	24
1.3.1.	Pesquisa bibliográfica	24
1.3.2.	Pesquisa de campo (o método comparativo)	25
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	32
2.1.	Teoria Democrática: o modelo hegemônico e os modelos contra hegemônicos .	33
2.1.1.	A relação entre procedimento e forma.....	34
2.1.2.	O papel da burocracia na vida democrática	42
2.1.3.	A coexistência dos modelos e das práticas democráticas: sobre a representação, a participação e a deliberação.....	48
2.2.	Redemocratização e a emergência da sociedade civil	53
2.2.1.	O associativismo em favelas em um contexto de fragilidade democrática	57
2.2.2.	Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no novo pacto democrático	64
3.	RESULTADOS	71
3.1.	Sobre o Conselho Territorial do bairro do Caju	71
3.1.1.	O bairro do Caju e os microterritórios	71
3.1.2.	A Rede Intersetorial do Caju	79
3.2.	Sobre o Conselho Territorial de Vila Kennedy	90
3.2.1.	Vila Kennedy e os microterritórios.....	90
3.2.2.	O Fórum Territorial e as reuniões locais em Vila Kennedy	101
4.	OS CONSELHOS TERRITORIAIS À LUZ DA LITERATURA.....	108
4.1.	A comparação dos casos face às microdinâmicas sociopolíticas	108
4.2.	A comparação dos casos face às mesodinâmicas sociopolíticas	117
4.3.	Considerações Finais	123
	REFERÊNCIAS.....	128
	ANEXO I: Roteiro de Entrevistas – Pesquisa Conselhos Territoriais.....	135

1. INTRODUÇÃO

Favelas são classificadas como “aglomerados subnormais¹” pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desafios relacionados ao acesso a políticas públicas e o baixo índice de regularização fundiária são os principais elementos que definem essa categoria. O próprio instituto relaciona a existência destas áreas ao processo de especulação imobiliária e seu decorrente efeito no tecido urbano, com o espraiamento territorial e a periferização do arranjo social (IBGE, 2011b).

Esta apreensão disseminada no senso comum e cristalizada por técnicos da administração pública brasileira restringe a compreensão destes territórios populares enquanto uma resposta da parcela mais empobrecida da população à necessidade de moradia. Com efeito, desconsidera os demais elementos culturais, sociais e políticos, fundamentais para entender tanto a formação quanto o significado destes territórios na dinâmica urbana e no cenário político atual. Esta caracterização dominante é central para decifrar a atuação do poder público nestes territórios populares.

No referido estudo de 2011, o IBGE afirma que cerca de 11,4 milhões de pessoas vivem em aglomerados subnormais no Brasil, 6% da população. São 6.329 favelas em todo o país, localizadas em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. O Rio de Janeiro é a cidade que apresenta o maior percentual da população vivendo em aglomerados subnormais do país; são 1.393.314 pessoas nas 763 favelas do Rio, ou seja, 22,03% dos moradores da cidade (IBGE, 2011).

Licia Valladares (2000) analisa o período de surgimento do fenômeno das favelas bem como os primeiros momentos de pesquisa e estudo sobre ele. Segundo a autora, a construção social da favela, tanto material quanto simbólica, deu-se em uma conjuntura marcada pela preocupação da intelectualidade carioca e nacional com o futuro da jovem

¹ “É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: • urbanização fora dos padrões vigentes - refletida por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou • precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente” (IBGE, 2011b, p. 19).

República, com a saúde da sociedade, o saneamento do país e o embelezamento do Rio de Janeiro. (VALLADARES, 2000, p. 6)

Neste período de “descoberta” das favelas, as Ciências Sociais ainda não as tratavam como tema de estudo, portanto, os relatos e trabalhos mais elaborados sobre estes territórios foram conduzidos por jornalistas, engenheiros, médicos, sanitaristas, administradores públicos e assistentes sociais. Percebe-se, assim, um recorte de classe bem definido nos primeiros intérpretes das favelas, concentrando-se claramente nas elites. Sem empregar o método científico, estes personagens se valeram dos respectivos conhecimentos disciplinares e das representações particulares sobre a pobreza e acabaram por construir caricaturas e reforçar estereótipos sobre estes territórios populares urbanos.

Valladares aponta alguns elementos elucidativos a fim de compreender o processo de construção dessa representação social caricata e “monstrualizada”². O primeiro diz respeito à migração do lócus da pobreza, antes identificado nos cortiços e, então, acomodado nas favelas após a reforma higienista³ de Pereira Passos. Os cortiços foram considerados a semente da favela, ao passo que o “bota-abaixo”, que demoliu estas edificações do centro da cidade, foi associado à crescente ocupação dos morros. Outra associação a estas residências coletivas populares também foi feita em função da presença de casebres e barracões, antecipando os “puxadinhos” característicos da expansão física heterodoxa das favelas.

Outro elemento importante nesse processo de construção simbólica das favelas cariocas está associado ao recorte social dos ocupantes originais do morro da Favella, considerada a primeira do Rio de Janeiro e reconhecida atualmente como Providência. Em grande medida, o morro da Favella foi ocupado por ex-combatentes da Guerra de Canudos, a qual pôs de um lado o governo federal – sediado no Rio de Janeiro – e de outro, o movimento de resistência liderado por Antônio Conselheiro. A associação a este conflito, revelado para a elite carioca por Euclides da Cunha em “Os Sertões”, desencadeou comparações entre o tipo de ocupação da Vila de Canudos e o que poderia ser encontrado nas favelas da cidade. Há nítida semelhança no estilo narrativo dos primeiros intérpretes das favelas com o texto de Euclides da Cunha. A associação com Canudos, porém, não para por aí. Além do tipo de ocupação, a própria dinâmica de vida

² Embora Licia Valladares não se utilize deste termo, ele se refere ao processo de transformar o outro, o diferente, em monstro. Assim, sua humanidade é esvaziada e o tratamento desumano para com estes sujeitos é autorizado.

³ Ideal inspirado na cultura grega, com a preocupação central na saúde. Principais propostas residiam em áreas como Saúde Pública e Educação, e no ensino de novos hábitos.

nas favelas era concatenada com essa experiência, ao passo que, assim como o vilarejo baiano, elas foram percebidas como uma “comunidade de miseráveis com extraordinária capacidade de resistência diante de condições de vida extremamente precárias e inusitadas, marcados por uma identidade comum” (VALLADARES, 2000, p.11). Ao fim e ao cabo, a favela se torna um perigo à cidade formal, uma ameaça à ordem moral e social. E, como em Canudos, torna-se um símbolo significativo de resistência. Conseqüentemente, transforma-se em um problema a ser enfrentado e solucionado.

A perspectiva higienista dominava a gestão pública nesse período e compreendia a cidade como um organismo vivo, na medida em que ambos demandam cuidados sanitários para manterem-se saudáveis. Por conseguinte, as favelas foram associadas a membros enfermos de um paciente contaminado por doença contagiosa, uma patologia social que precisava ser curada.

Estudos avançaram sobre as favelas com essa preocupação e evidenciaram a necessidade de conhecer, em maior profundidade, esses territórios a fim de qualificar as ações de administração e controle desse “problema”. Este processo culmina no reconhecimento formal das favelas no Código de Obras Municipais em 1937 e, posteriormente, na inclusão das favelas nas pesquisas censitárias municipais em 1948, e nacionais em 1950, criando-se um caderno de análise específico, dissociado do conjunto de habitantes do país.

Assim, a primeira abordagem dos órgãos públicos para as favelas - haja vista que quando surgiram, permaneceram por anos fora da agenda governamental – tinha o objetivo de conhecer qualitativa e quantitativamente esses territórios para poder controlá-los. Deste modo, a opinião pública se coadunou e legitimou a “ação do poder estatal dominada pela lógica de *utopia urbana* dos grupos sociais hegemônicos” (SILVA E BARBOSA, 2005, p. 30).

O primeiro Plano de Reforma Urbana que contemplou as áreas de favela do Rio de Janeiro foi desenvolvido pelo engenheiro Alfred Agache e previa a remoção da população dos territórios favelizados⁴.

A intenção de Alfred Agache era dividir a cidade de acordo com as funções de cada área: comercial, industrial e residencial. As habitações seriam assim agrupadas em bairros, de forma tentacular, conforme sua função e poder

⁴ A utilização do termo favelizados ao longo de todo o trabalho pretende reforçar o processo social de construção destes territórios, desnaturalizando leituras homogêneas e descontextualizadas que o termo favela por vezes exprime.

aquisitivo dos habitantes. A população das favelas e o operariado deveriam ser removidos para casas e edifícios coletivos, especialmente instalados próximos às zonas industriais, nos subúrbios. A nova ordenação do território visava separar as classes sociais e fixava permanentemente o lugar do pobre, ao mesmo tempo em que também buscava civilizá-lo (...) Tais intervenções não estavam voltadas especificamente para os espaços populares, mas sim contra eles, identificando-os como obstáculos à marcha civilizatória. (SILVA E BARBOSA, 2005, p. 33)

A revolução de 1930, porém, liderada por Getúlio Vargas, instaura um governo que reposiciona a postura da administração pública federal em relação aos setores populares, especialmente no meio urbano, os quais eram a base de sustentação da política industrialista na República Nova. Diante disso, afirmou-se um discurso estatal centrado na necessidade de melhorar as condições de vida dos moradores de favelas, oferecendo-lhes moradias dignas, higiênicas e uma educação “civilizadora”.

Ao longo dos anos, quando consideramos as intervenções das diversas esferas públicas de governo para as favelas cariocas, destacam-se políticas de remoção ou de urbanização. Intervenções públicas focadas na questão da moradia provocaram remoções que reassentaram famílias e até comunidades inteiras ou se valeram de ações de urbanização para qualificar e ordenar a ocupação do solo. Por vezes, estes dois mecanismos – remoção e urbanização - se apresentaram como estratégias autoritárias da mesma política. De uma forma ou de outra, o conceito proposto pelo IBGE confirma e reforça a abordagem tradicional das políticas públicas de diferentes esferas de governo para as favelas: foco no problema habitacional.

Outra característica histórica das ações públicas para estes territórios revela sua ineficiência e falta de legitimidade para com a população local. As causas do insucesso apontam para a influência política que impõe descontinuidades, dispersões e sobreposições; os entraves burocráticos e consequente lentidão na execução e obtenção de resultados e a função do que podemos entender como “administração da pobreza”, que promove apenas a maquiagem do espaço (SOARES, 2015). Luiz Antônio Machado da Silva (1967) em trabalho clássico sobre a política na favela oferece nova perspectiva sobre esse fenômeno:

Não há dúvida de que, em certo sentido, a favela é de fato marginal. Ela é marginal, por exemplo, pela dificuldade de acesso a certos serviços urbanos, a certos tipos de bens de consumo durável, a certas formas de comunicação de massa etc., embora sempre desfrute, em diversos graus, de tudo isso. Mas essa abordagem é perigosa. Em primeiro lugar, porque tende a ignorar ou reduzir a importância das íntimas vinculações entre a favela e o sistema global. A favela não é uma comunidade isolada: sua própria existência depende muito mais de determinadas condições estruturais da sociedade global do que dos

mecanismos internos desenvolvidos para mantê-la. Em segundo, porque a noção de que a favela é uma “comunidade marginal” não passa de um julgamento de valor que, por um lado, dá origem a uma atitude paternalista e assistencialista e, por outro, fornece as bases “teóricas” para tentativas de imposição das normas e valores dos grupos de classe média que detêm o poder de escolha das “soluções” adotadas por eles (e não pelos próprios favelados), consideradas as mais adequadas para aquele “problema social das favelas”. Trata-se, assim, de uma visão deformada da realidade desses locais.

O autor, nesse trabalho clássico sobre a dinâmica política na favela, compreende estes espaços da cidade enquanto uma “organização transversal” que transcende as delimitações geográficas que lhe são impostas (MACHADO DA SILVA, 1967, p. 37). A construção política das favelas para este autor expõe uma gama significativa de atividades e situações que, por sua vez, se conectam a outras organizações e atividade do arranjo social. Por isso, a imprecisão da abordagem que marginaliza as favelas a ponto de considerá-las dotadas de um sistema autônomo, autossuficiente e independente.

Este cenário político complexo apresenta conexões com dinâmicas de poder supralocais. Porém, mesmo submetidas à dinâmicas políticas que extrapolam as relações internas, quando reduzimos o foco de observação para seus limites geográficos nos defrontamos com um arranjo social com “baixo grau de burocratização e impessoalidade” (MACHADO DA SILVA, 1967, p. 37). Tais características – a baixa institucionalização e as dinâmicas personalistas – são apresentadas pelo autor como razões restritivas para a atividade e para o comportamento político dos moradores.

Este autor ressalta ainda a subordinação da política na favela às instâncias supralocais. O eleitorado da favela é manobrado por lideranças locais que não respondem ou prestam contas a seus representados e esta posição lhes confere poder de barganha para com os políticos supralocais. O resultado proveniente desta dinâmica apresenta acordos muito limitados e/ou de caráter pessoal.

Ao fim de seu artigo, Luiz Antônio Machado da Silva destaca quatro conclusões gerais. Transcrevo-as abaixo, pois definem bastante bem a avaliação deste autor sobre as favelas e suas respectivas dinâmicas políticas à época:

1) Qualquer raciocínio sobre favelas, não importa quais as premissas que adote, tem necessariamente que levar na devida conta a diferenciação interna e as relações pessoais e mais ou menos íntimas como pontos fundamentais.

2) O político favelado (de nível local ou supralocal) não é absolutamente ingênuo nem inábil – pelo contrário, é extremamente perspicaz – e adota uma atitude que poderia

ser qualificada de “realista”, cuja principal característica é orientar-se para os resultados em curto prazo. Qualquer tentativa de ampliar sua percepção tem que partir da ampliação das perspectivas da prática política cotidiana (como, por exemplo, a introdução de relações políticas permanentes entre as favelas e destas com os sindicatos).

3) Qualquer tentativa da ação política nas favelas, para ser eficaz, tem necessariamente que abordar as múltiplas vinculações entre a política interna, as atividades partidárias e a política administrativa.

4) Qualquer tentativa de proposição de soluções “técnicas” para os problemas das favelas – seja em que nível for – tem necessariamente de levar em consideração que sua execução ficará, direta ou indiretamente, a cargo das agências supralocais, sobre as quais é profunda a influência político partidária.

Nesta trilha, reconhecemos neste trabalho que a favela não se apresenta como uma exterioridade ao processo de produção das cidades brasileiras e do Rio de Janeiro, em especial, mas se constituem no próprio processo de segregação socioespacial intrínseco à urbanização capitalista. Inúmeros desafios caracterizam essa realidade, como a inserção de trabalhadores em funções profissionais subalternizadas no mercado; índices elevados de desemprego, subemprego e informalidade nas relações de trabalho; alta incidência de situações de violência nos espaços públicos, oriundas de práticas bélicas tanto das forças de segurança do Estado como de grupos criminosos; taxas alarmantes de violência letal contra jovens, com forte recorte étnico e racial; presença de relações desiguais de gênero que se traduzem em violências no cotidiano das mulheres e em violência intrafamiliar; e índices de educação formal dos moradores abaixo da média do conjunto da cidade.

Embora em meio a uma realidade na qual desafios e dificuldades se imponham ao acesso a direitos fundamentais dos moradores, outras dimensões das práticas comunitárias emergem enquanto recurso e referência para a construção de espaços de concertação social. Tais como:

- . relações de vizinhança e parentesco marcadas por intensa sociabilidade e vínculos de solidariedade e reciprocidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivências socioculturais;

- . presença de formas alternativas de serviços e equipamentos urbanísticos, educacionais, econômicos e imobiliários, como resposta à insuficiência, ausência e/ou inadequação dos investimentos do Estado e do mercado formal;

- . elevado grau de autorregulação do espaço público por parte dos seus moradores, afirmando experiências e exercícios de autonomia;
- . construção de experiências de convivências entre grupos de nacionalidades, etnias e religiosidades distintas, fazendo das periferias abrigo para aproximações de práticas pluriculturais e multiétnicas;
- . presença de modelos participativos, coletivos, movimentos e organizações sociais de luta pela afirmação e invenção de direitos, ampliando as referências de demandas e de ações públicas de democratização da cidade.

Este contexto desafiador e fértil apresentado por um conjunto de organizações populares e pesquisadores no documento manifesto “Carta da Maré: manifesto das periferias” (2017) evidencia a inconsistência das representações calcadas exclusivamente nas ausências e nas carências para definir as favelas e os territórios populares da cidade (MACHADO DA SILVA, 1967; SILVA e BARBOSA, 2005). No entanto, as intervenções públicas ainda submetidas ao referencial incompleto e pejorativo não conseguem modificar a realidade desigual na qual estão inseridas; ajudam mais a explicar como as desigualdades são mantidas e reproduzidas no arranjo social. Esta rotina pode ser entendida como um efeito de *lock in* (SCHMIDT, 2006) ou aprisionamento característico da trajetória histórica das políticas públicas em áreas de vulnerabilidade social, ao reproduzir as dinâmicas e os resultados estabelecidos, oportunizando pouco espaço para mudanças ou rupturas estruturais.

A participação da população e o engajamento da comunidade podem ser fatores importantes para orientar uma trajetória divergente e insurgente. Uma abordagem que considere estes espaços urbanos não só como territórios expostos ao adensamento populacional e ao empobrecimento socioeconômico, mas que também valorize sua dinâmica interna e suas capacidades organizacionais e políticas poderão indicar caminhos mais contundentes para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Por desigualdade nos apropriamos teórica e conceitualmente da definição de Luis Felipe Miguel (2014), que posteriormente será empregada especificamente às dinâmicas políticas e revelará diferentes níveis de acesso ao Estado e incidência política. Porém, neste momento, cabe definir este conceito a partir do desequilíbrio ou desproporção no controle de recursos específicos. Portanto, concordamos com o autor ao afirmar que a desigualdade

(1) possui impacto nas trajetórias possíveis relativas de indivíduos ou grupos; (2) reflete padrões estruturais, não sendo efeito do acaso ou de escolhas pessoais livres; e (3) está vinculada a relações de dominação, isto é, à capacidade de uns bloquearem a ação autônoma e/ou a obtenção de ganhos por parte de outros (MIGUEL, 2014, p. 300).

A premissa fundamental deste trabalho reconhece as favelas como territórios compostos por sujeitos de direitos. Os quais, porém, não se limitam a lutar pelo reconhecimento dos direitos estabelecidos no conjunto da sociedade. Nos referimos aqui à necessidade mandatória pela invenção e institucionalização de direitos novos e inéditos. Para tanto, instituições inovadoras devem oportunizar espaços para emergência de demandas sociais idiossincráticas que estimulem a formulação e experimentação de soluções públicas e coletivas. Resultados destes processos apontam para o aprimoramento de protocolos e procedimentos de atendimento da população através da ampliação de oportunidades de escuta e concertação social no território.

Em uma realidade complexa onde a desigualdade social urbana pode ser flagrada de maneira indiscutível, formas de convivência alheias àquelas praticadas nas regiões hegemônicas da urbe carioca emergem. Observamos nos espaços populares relações pessoais de maior interdependência quando comparados ao restante da cidade. O que a princípio pode demonstrar uma fragilidade no arcabouço de assistência pública-institucional, acaba por impor uma coordenação coletiva da vida, um cenário fértil para o nascimento de coletivos, movimentos e organizações societais.

É neste contexto que a questão orientadora deste trabalho surge. Como este cenário marcado por elementos difusos e conflituosos, que ora apontam a ausência e a carência e ora apontam para a potência e a convivência, mobiliza e se apropria de preceitos democráticos na organização de suas demandas e na interação com o Estado a fim de se reconhecer nele?

Há vasto debate e produção sobre este tema ao longo dos últimos dois séculos. Algumas destas compõem a revisão bibliográfica que fundamenta esta pesquisa. Todavia, para além do período de surgimento deste fenômeno urbano e dos momentos significativos de eclosão da mobilização popular, nossa pesquisa se debruça sobre o contemporâneo, buscando, a partir de teorias, conceitos e trabalhos empíricos predecessores avaliar uma expressão atual, aqui denominada por Conselhos Territoriais.

Este fenômeno aparece primeiro em minha trajetória profissional no ano de 2014 atuando no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, autarquia de planejamento

urbanos da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro que à época desenvolvia programa de coordenação de serviços públicos nas favelas. Em diversos programas e iniciativas buscávamos qualificar tanto a escuta da população quanto a interlocução das políticas públicas nos territórios favelizados da cidade. Após anos dedicados a esse trabalho, ficou evidente que a ação pública não pode prescindir da participação e da ingerência da população local. Recorrentes descontinuidades e sobreposições, por exemplo, inviabilizam intervenções estruturantes no longo prazo. Por conseguinte, o envolvimento da população local é imprescindível para perenizar os resultados alcançados ao longo do tempo. Portanto, mesmo antes de serem abordados como um objeto de pesquisa, os Conselhos Territoriais já figuravam como objetivo imprescindível de trabalho para o gestor público.

A hipótese que orienta esta pesquisa aponta para a condição indispensável que a participação da população local deve assumir na orientação das ações governamentais que a têm como alvo. Esta condição inerente ao desenho das políticas públicas se mostra fundamental para o impacto e a efetividade destas ações em territórios populares. Buscamos, com efeito, compreender a atuação dos Conselhos Territoriais nesta dinâmica. A princípio, eles ocupam lugares e desempenham papéis inovadores em função de sua complexidade e plasticidade institucional.

Tal constatação não se restringe apenas a avaliações objetivas e mensuráveis estatisticamente. Para além dos casos de sucesso e conquistas materiais vivenciadas em diferentes escalas nesta experiência, também se fazem presente resultados subjetivos e sensíveis. Afinal, as relações humanas constituídas nestes territórios ultrapassam o utilitarismo profissional e a visão orientada pela otimização de resultados. São práticas políticas que carregam em si mesmas exercícios pedagógicos revolucionários, no sentido de estabelecer e construir novas práticas de convívio, diálogo e empatia na gestão pública.

Em um momento de radicalização e polarização política, estes resultados não podem ser menosprezados. Eles demonstram, a partir da coexistência e do convívio de sujeitos sociais diversos, e até antagônicos, alternativas dialógicas em que as divergências não são escamoteadas, mas se apresentam enquanto conflitos a serem equacionados a partir da perspectiva e do interesse local.

A partir da observação participante realizada enquanto gestor público ao longo de três anos, entre 2014 e 2016 e de pesquisa de campo realizada no ano de 2018, empreendemos significativo esforço no sentido de produzir um estudo acadêmico embasado cientificamente e empiricamente fundamentado a fim de subsidiar tanto a ação

dos sujeitos sociais endógenos e exógenos como também a ação estatal em territórios populares. Ou seja, esta pesquisa pretende contribuir e engrandecer não apenas a vasta e rica literatura acadêmica sobre o tema, mas também fornecer elementos para a capacitação e qualificação da ação de todos os atores preocupados com o desenvolvimento local e a superação das desigualdades sociais flagrantes em áreas de favela ou similares.

1.1. Identificação e descrição do objeto de pesquisa: os Conselhos Territoriais

O fim dos regimes autoritários e a conseqüente democratização na América Latina inauguraram condições políticas para ampliar a participação na gestão pública. No Brasil, este momento consolidou o processo de emergência da sociedade civil, quando “a democracia deixa de ser uma ideia subjacente para se tornar a ideia-força organizadora da representação” (ALMEIDA, 2011). Neste contexto, as instituições participativas que mobilizam e engajam a população para orientar as ações governamentais ganham destaque na forma de conselhos (PIRES, 2011).

Segundo Teixeira (2000), podemos identificar três origens diversas para modelo colegiado exposto nos conselhos vigentes atualmente. O primeiro caminho originário aponta para movimentos insurrecionais como meio de organização revolucionária e, ao mesmo tempo, como aparato de poder e sistema alternativo de representação. Neste caso, podem ser associadas experiências na primeira fase da Revolução Francesa e os Conselhos da Comuna de Paris, e também a partir da experiência da Revolução Russa com os Soviets.

Outro sentido de origem dos conselhos pode ser observado nas instâncias de poder em ambientes de trabalho. Neste caso, os trabalhadores se organizam em assembleias, superando a exigência de filiação sindical. Posteriormente, os conselhos com essa origem ganham o nome de conselhos operários ou conselhos de fábrica, mais tarde, transformam-se nos conselhos populares. Neste caso, podem ser associados aos conselhos de fábrica italianos, datados de 1906, ou ainda às comissões operárias da Espanha do final do século XIX.

Por fim, a terceira origem advém dos países de capitalismo central e dos arranjos neocorporativistas que tinham como objetivo negociar as demandas dos trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse. Aparecem também demandas relacionadas ao

consumo e ao uso de bens coletivos, por exemplo. No Brasil, tais referências foram apropriadas de maneira singular, como apresentaremos na seção 2.2.

Embora com origens e sentidos diversos, uma singularidade pode ser destacada no que se refere aos momentos e circunstâncias de emergência desse tipo de Instituição Participativa:

“São momentos de crise institucional e revolucionária, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise do Estado. Os conselhos assumem então o papel ora de organismo de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismo de gestão, substituindo o aparato administrativo anterior e construindo novas relações de poder.” (TEIXEIRA, 2000, p. 101)

Este autor defende que, no Brasil, a origem dos conselhos deve ser compreendida em dois sentidos: por um lado, se funda nas experiências de caráter informal dos movimentos sociais, como nos conselhos populares; e, por outro, é vinculada à estratégia da luta operária, as comissões de fábrica. A Constituição Federal de 1988 nasce no bojo destes movimentos, incorpora o princípio da participação comunitária e institucionaliza esse formato deliberativo na gestão pública nacional.

Os conselhos gestores de políticas públicas responsáveis por áreas como saúde, educação, desenvolvimento econômico, dentre outras, foram extensamente estudados e revelaram diferentes graus de envolvimento nas atividades levadas a cabo pelo Estado (DAGNINO, 2004; MORONI, 2009; AVRITZER, 2009; GUIMARÃES, 2009). Esses conselhos nascem em um contexto de emergência da sociedade civil e apresentam relevantes níveis de institucionalização desde sua origem, ao passo que foram criados por instâncias da administração pública e dispõem, ao conjunto da sociedade, um modelo definido para a deliberação e para a participação⁵.

O objeto deste estudo reivindica o mesmo papel. Os Conselhos Territoriais em favelas também são Instituições Participativas (IPs), pois estimulam o engajamento da população e buscam influenciar as políticas públicas implantadas a nível local. No entanto, surgem da articulação e da organização de moradores e instituições da sociedade civil que têm atuação marcada em territórios populares no contexto urbano. Esta origem aponta para a centralidade da dimensão territorial neste fenômeno e fornece os primeiros

⁵ Normalmente, estas instituições participativas se utilizam do conselheiro enquanto mediador/representante da população em um colegiado paritário, entre representantes do Estado e da sociedade civil. Os conselhos gestores de políticas públicas serão mais bem explorados na seção 2.3.2.

indícios sobre seu baixo grau de institucionalidade quando consideramos sua vinculação formal ao Estado (O'DONNELL, 1993). Antes de aprofundar esta aparente fragilidade, apresentamos nossa apropriação do conceito de território neste trabalho.

Sobre o conceito de território

O território é uma dimensão de realização da vida em sociedade. Configura-se um espaço-tempo delimitado pelas intenções e ações humanas que materializa e exterioriza a existência individual e coletiva: “território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2002, p. 10).

A produção e reprodução da vida social se dá no território. Ele se constitui como a base necessária para o estabelecimento de laços e vínculos definidos pela apropriação e uso das condições materiais e simbólicas, as quais revelam o sentido do próprio arranjo social.

De acordo com Jorge Barbosa (2012):

Pertencemos a um território, o guardamos, o habitamos e nos impregnamos dele ao realizar nosso modo de existir. Podemos afirmar, então, que há uma forte relação entre cidadania e território. A primeira delas é que quando vivemos em um mesmo território não é possível admitir a distinção entre categorias inferiores e superiores de cidadãos, sendo assim a questão da igualdade é um princípio irrefutável. Uma outra questão decisiva está diretamente associada ao nosso presente e ao futuro comum, pois para o território convergem todas as nossas ideias, intenções, ações e obras. O território é uma marca e uma matriz daquilo que verdadeiramente somos e do que queremos para as novas gerações de cidadãos (BARBOSA, 2012, p. 1).

Portanto, as disputas políticas e as complexas dinâmicas de poder se expressam e tomam corpo no território (Raffestin, 1993). Segundo este autor, o território é um espaço de manifestação do trabalho humano, o qual, por conseguinte, apresenta relações marcadas pelo poder. Neste sentido, o espaço inumano, enquanto uma dimensão mais ampla, abstrata e não social, pode ser considerado a “prisão original” (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Quando preenchidos pela ação humana, transforma-se em território, uma prisão que os homens constroem para si. Para Milton Santos (2008), “os territórios são formas, mas o território usado são formas e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2008, p. 138).

Diversas escalas também podem orientar a compreensão do território, porém a dimensão política continua preponderante para a aplicação desse conceito. De acordo com Marcelo Lopes de Souza:

O conceito de território deve abarcar infinitamente mais do que o território do Estado-Nação. Todo espaço definido por e a partir de relações de poder é um território, do quartirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído por países membros da OTAN (SOUZA, 1995, p.111.)

Outro componente de destaque sobre nossa apropriação do território enquanto referência de análise do objeto da presente pesquisa se refere à interação dos sujeitos que o compõe, sendo capaz, inclusive, de superar barreiras físicas e fragmentações geográficas. Assim, ganha luz os fluxos estabelecidos em complexas relações sociais, dando forma aos “territórios-rede” (RIBEIRO, 2011, p. 44). Costa (2004) confirma esta dimensão do território:

(...) as redes contemporâneas enquanto componentes dos processos de territorialização (e não simplesmente de desterritorialização), configuram territórios descontínuos, fragmentados, superpostos, bastante distintos da territorialização dominante na chamada modernidade clássica (COSTA, 2004, p. 281).

Os Conselhos Territoriais das favelas cariocas propõem sua intervenção na cidade a partir de seus territórios, dos atores e das instituições que compõem sua dinâmica política. Os recortes geográficos que identificam as favelas apresentam fronteiras construídas historicamente e por vezes, a atuação se restringe e está contida no próprio território, mas em determinados momentos, ela precisa extrapolar e transcender seus limites geográficos. Estas articulações e sobreposições são acionadas estrategicamente e encontram ressonância na diversidade de atores instituintes dos Conselhos Territoriais.

Portanto, os conselhos em análise, diferem tanto dos conselhos gestores de políticas públicas, criados a partir da Constituição Cidadã, como dos conselhos comunitários ou associações de moradores oriundas do movimento associativista emergente nas favelas cariocas desde 1970, normalmente restritos ao envolvimento

exclusivo dos próprios moradores⁶. Nosso objeto congrega, em sua atividade cotidiana, os moradores e lideranças comunitárias, mas também organizações da sociedade civil (OSCs)⁷, órgãos e equipamentos públicos locais⁸ e, singularizando ainda mais este objeto, organizações externas. Desta forma, eles rompem com o paradigma associativista, pois extrapolam o monopólio da representação dos residentes ao inserir os movimentos sociais institucionalizados e as “organizações externas” no processo decisório e participativo.

Neste estudo, aplica-se o referencial conceitual e metodológico a um arranjo institucional inovador, o qual, de antemão, revela atores e sujeitos que expõem diferenças significativas em seu poder de negociação e em sua capacidade de ação. Conseqüentemente, fluxos diversos compõem não só a participação nestes conselhos, mas também a sua representação junto a outros atores e esferas de atuação. Por vezes, tais discrepâncias se apresentam como entraves ao diálogo e à deliberação colegiada, mas por outras, expõem uma potencialidade significativa quando consideramos sua efetividade.

Estes espaços são ambientes de concertação social com abrangência territorial sem distinção temática *a priori*. Não há, porém, embasamento teórico ou empírico, na presente pesquisa, que aponte para que sejam representantes unânimes e inquestionáveis do território. Algumas das falas recolhidas nas entrevistas deixam claro que essa pretensão não compõe o desejo ou a expectativa de seus formuladores ou membros.

A denominação deste fenômeno por conselho toma por base o formato colegiado que estes espaços assumem ao tentar mobilizar e coordenar a ação coletiva e também pela explícita preocupação com a incidência sobre as políticas públicas. Assimilam, portanto, elementos característicos tanto das organizações oriundas do associativismo urbano quanto dos consagrados conselhos gestores de políticas públicas⁹. Por sua vez, a alcunha territorial surgiu, ao fim, por se tratar de um arranjo de organizações e sujeitos com vinculação constitutiva ou atuação marcada em um território específico e, conseqüentemente, por apresentar, em sua gênese, a reflexão sobre as condições de vida e a proposição de ações voltadas para aquele local.

A unidade e homogeneidade do fenômeno propostas por este conceito, Conselho Territorial, se impõem enquanto um esforço analítico tendo em vista a diversidade da

⁶ Organizações da sociedade civil também podem ser identificadas neste processo, porém não assumem papel ativo nas deliberações e ações; restringem-se, na maioria dos casos, à mediação e ao suporte das atividades.

⁷ Associações, ONGs, coletivos, etc.

⁸ Centro Municipal de Saúde, Centro de Referência de Assistência Social, Escolas Municipais, etc.

⁹ Este aspecto será explorado com maior profundidade no item 2.3.

autodenominação. O termo Conselho Territorial é compreendido e facilmente reconhecido pelos diversos atores entrevistados, mesmo que tenhamos observado diferentes denominações. Alguns exemplos encontrados são: Rede, Fórum, Comitê, Reunião de atores locais, dentre outros.

1.1.1. Tipologia para os grupos de atores instituintes

Podemos observar os seguintes atores nas atividades e funções desempenhadas pelos Conselhos Territoriais.

- 1) Sujeitos sociais - moradores e lideranças comunitárias mais facilmente encontrados na identificação de demandas e no monitoramento das ações;
- 2) Organizações internas – este grupo é composto por gestores de equipamentos públicos do território e também por diversas organizações da sociedade civil e religiosas, com forte vinculação e identificação com o território. Atuam mais destacadamente no atendimento da demanda identificada, na representação do conselho junto aos órgãos municipais competentes e na organização das atividades do conselho;
- 3) Organizações externas - são classificadas assim por não terem uma vinculação histórica e constitutiva com o território. Nos casos analisados por este estudo, temos duas agências da Organização das Nações Unidas (ONU): por um lado, o UNICEF e, por outro, a ONUHabitat, que têm a função precípua de estimular o engajamento da população e levar as demandas para a agenda pública local.

Desta forma, não só os territórios favelizados podem ser caracterizados como “áreas marrons” (O’DONNELL, 2011) em função de sua baixa institucionalidade e vinculação formal ao Estado, mas os próprios Conselhos Territoriais demonstram relações cinzentas e complexas entre seus componentes e também para com o Estado.

1.1.2. Valores e vieses apresentados pelos Conselhos Territoriais

Ainda buscando caracterizar o fenômeno em apreciação neste trabalho, podemos observar nitidamente ao menos quatro características ou valores fundamentais que os conselhos compartilham em sua constituição, os quais podem ser identificados nas definições feitas por cada um deles sobre seus próprios objetivos.

Um documento da Rede Intersetorial do Bairro do Caju afirma “promover uma articulação intersetorial aberta de atores sociais locais - instituições governamentais, entidades do terceiro setor, empresas e moradores que atuam no bairro - com objetivo de contribuir para o acesso e efetivação de direitos sociais, civis e políticos dos cidadãos residentes”. Assim como é sua função “articular, promover e qualificar ações em conjunto, visando a identificação das demandas do bairro para a construção de estratégias coletivas que contribuam para melhoria da qualidade de vida dos moradores a partir do fortalecimento da sua cidadania” (REDE SÓCIOASSISTENCIAL DO CAJU, 2018).

A rede NUDECA-Guaratiba pode ser entendida como um resultado da consolidação de diversos movimentos, realizados pela comunidade de Guaratiba, com a participação de diferentes instituições. É uma entidade aberta, democrática, interinstitucional, multidisciplinar, e acontece através de reuniões mensais itinerantes entre as instituições participantes. Nestes encontros cada instituição que compõe a rede compartilha objetivos e procedimentos, em um movimento de inter-ação (...) enquanto uma referência de escuta, orientação e notificação de situações relacionadas a crianças e adolescentes (NÚCLEO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARATIVA, 2018).

No caso do complexo da Penha, a Rede Comunitária Tamo Junto nasce diante da falta de comunicação entre atores locais das comunidades da Penha. Moradores, diretores, atores locais e gestores públicos do território começam a se encontrar com a finalidade de pensar ações coletivas para o bairro, unir forças (...). Decidiu-se que os encontros mensais da Rede da Penha aconteceriam em forma de rodízio, nas sedes das instituições participantes, a fim viabilizar e facilitar a comunicação sobre ações em andamento, oportunidades de trabalho, cursos e informações relevantes sobre o território. A partir dessa troca entre as instituições, novas ações e parcerias passaram a ser promovidas conjuntamente (...) o nosso foco é trazer o morador, quem ainda passa muito aperto na favela, seja pela violência ou serviços de má qualidade (REDE COMUNITÁRIA DA PENHA, 2018).

Outro exemplo interessante para os Conselhos Territoriais em áreas de favela advém do Programa Plataforma dos Centros Urbanos (PCU) da UNICEF. Este programa utiliza uma ferramenta muito parecida a dos demais conselhos: o Fórum Territorial. Embora de origem diversa aos outros Conselhos Territoriais citados acima, pois tem início com um conjunto de compromissos estabelecidos entre o UNICEF, a Prefeitura e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, os documentos oficiais

da PCU afirmam que os fóruns têm o objetivo de reunir pessoas que vivem e atuam em um determinado território, com o objetivo de analisar a realidade local em relação à garantia dos direitos da criança e do adolescente, discutir sobre problemas e soluções, avaliar em que medida a comunidade está avançando e, por fim, verificar os resultados que foram alcançados ao longo do período (GUIA PLATAFORMA DOS CENTROS URBANOS, 2013).

Podemos observar, nessas definições, as justificativas para criação, mas também os objetivos da atuação declarados pelos próprios conselhos. Um esforço sociológico para a classificação e categorização destas falas expõe quatro valores fundamentais compartilhados por eles, a saber:

1. O foco nos centros urbanos como espaços afligidos pelo adensamento populacional e pela desigualdade socioeconômica, mas que também apresentam potencialidades e recursos internos;
2. A explícita preocupação com a dimensão territorial e a problemática local;
3. A participação social e a deliberação ampla como meios fundamentais para a formulação de ações e políticas mais coerentes com a realidade local;
4. E o enfrentamento de desigualdades como princípio fundamental de inclusão social.

Ocorrência nos espaços urbanos

O último Censo revela que um percentual de 84,36% da população brasileira vivendo em áreas urbanas (IBGE, 2011). O relatório Situação Mundial da Infância 2012, elaborado pelo UNICEF, identificou que um em cada três moradores de área urbana vive em áreas populares sem segurança de propriedade da moradia, em locais superlotados, sem saneamento básico adequado e sem acesso a serviços de saúde e educação (UNICEF, 2012). Esta perspectiva põe luz sobre alguns dos desafios encontrados nas grandes cidades contemporâneas e seus territórios intraurbanos.

Para além da desigualdade, os espaços urbanos populares são marcados também por potencialidades, com suas histórias e suas lógicas organizacionais próprias. Por isso, uma estratégia clara dos Conselhos Territórios é o estímulo ao enfrentamento da redução das desigualdades, reconhecendo e valorizando as diferenças que compõem o arranjo social humano. Esta estratégia não implica na desconsideração das dificuldades que se apresentam de maneira tão explícita nas favelas, pelo contrário, ela ressalta sua existência e afirma que a solução passa pelo reconhecimento dos saberes e das vivências locais.

Valorização da dimensão territorial

É a partir da dinâmica territorial que pode ser identificada a relação das pessoas com seus direitos e com o acesso a oportunidades de desenvolvimento. Portanto, apenas com o diagnóstico da situação específica de cada localidade poderão ser compreendidos os desafios enfrentados por cada recorte da população: como se dá o acesso à escola, às unidades de saúde, à cultura, ao esporte e a uma série de outros serviços e políticas públicas naquele lugar e para aquela população específica?

A “efetivação dos direitos para todos depende de políticas públicas adequadas e coerentes com os desafios de cada território. Esse aperfeiçoamento no desenho e implementação das políticas públicas só é possível se não se perder de vista que esses territórios se constituem a partir dos sujeitos” (GUIA PCU, 2013, p. 12).

Oportunidade de participação social

Ações com objetivo de desenvolver e incluir socialmente espaços como os caracterizados acima anseiam por estimular e promover a participação social. Apesar do custo elevado da participação política por parte de agentes políticos empobrecidos e marginalizados, a participação social e a deliberação são um dos eixos centrais nas atividades dos Conselhos Territoriais analisados.

Levando em consideração o ambiente marcado por desigualdades multidimensionais, a exigência por ações diferenciadas e com legitimidade local é imperativa. Elas têm de ser coerentes com seus problemas e dinâmicas específicas. Para tanto, a participação daqueles que vivenciam a rotina e os problemas cotidianos é uma das estratégias capazes de elaborar um diagnóstico e um prognóstico eficientes.

O engajamento comunitário fortalece e qualifica as ações e as políticas públicas desenvolvidas no território, mas também é fundamental para estimular a atuação da população enquanto agente da transformação, ou seja, a participação e a deliberação ampla detêm também uma função pedagógica, no sentido de que o associativismo é fundamental para a democracia, instiga a atuação cívica e política dos indivíduos

Enfrentamento de desigualdades

Os efeitos oriundos da pobreza são centrais para entender a realidade das favelas, mas indicam apenas as razões que fizeram cristalizar as desigualdades no tecido urbano. Para transformar essa realidade, é fundamental entender como essas desigualdades podem

ser enfrentadas. O que determina desigualdades tão severas em uma mesma cidade? Quais mecanismos e ações são pensados e executados para promover a inclusão da população excluída de direitos e oportunidades? Por que os serviços e as políticas não alcançam a todos da mesma maneira?

Por razões políticas, econômicas, sociais e geográficas, os serviços públicos chegam de forma desigual, desarticulados e sem legitimidade a essas áreas. Estes fatores ajudam a explicar como as hierarquias sociais são mantidas e reproduzidas no tecido urbano, assim como indicam que a universalização de direitos depende do foco naqueles contextos mais desfavorecidos, exigindo políticas, estratégias e investimentos diferenciados para a inclusão.

No entanto, acompanhando o percurso analítico proposto por Bachrach e Baratz (1962), também buscamos identificar as faces ocultas do poder que opera no entorno dos Conselhos Territoriais selecionados.

O pesquisador deveria começar a investigar particularmente a mobilização dos vieses na instituição sob escrutínio. Então, depois de analisar os valores dominantes, os mitos e os procedimentos políticos e as regras do jogo, ele faria um inquérito cuidadoso sob o qual pessoas ou grupos obtêm vantagens do viés existente e, se houver, quais são prejudicados por isto. Em seguida, ele investigaria a dinâmica da não-decisão; isto é, examinaria em que medida o status quo orienta as pessoas influenciando os valores da comunidade e as instituições políticas que tendem a limitar o alcance da tomada de decisão real para uma arena de questões "seguras". Finalmente, usando seu conhecimento da face restritiva do poder como base para a análise e como padrão para distinguir entre decisões políticas "chave" e "rotineiras", o pesquisador, a partir dos modos pluralistas, analisará a participação na tomada de decisões de problemas concretos (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 952).

A descrição dos objetivos, valores, regras e dinâmicas dos Conselhos Territoriais, realizada acima e nas próximas seções, busca iniciar a aplicação do método proposto por estes autores. Após a identificação desses elementos publicamente anunciados, também indicamos as barreiras que impedem a participação, ou seja, os problemas para o engajamento da população local e dos demais atores que compõem os conselhos em seu nível micro. Neste sentido, observamos a coexistência de barreiras de diferentes ordens, que recorrem a elementos materiais, cognitivos ou normativos, os quais, por sua vez, implicam em limitações de origens e sentidos diferentes. As barreiras para a participação são expostas com mais profundidade no capítulo de Conclusão no quadro 01.

1.1.3. Sobre o *modus operandi*

Para implementar os objetivos e os valores descritos acima, os Conselhos Territoriais desenvolvem regras específicas e dinâmicas operacionais claras, indicadas rapidamente na autodefinição supracitada. A regra primordial destes espaços é a participação aberta. Qualquer pessoa interessada no território, seja para conhecer ou identificar os problemas, seja para atuar de forma conjunta e colaborativa, é acolhida e goza de oportunidades semelhantes. Podemos, nesta observação, encontrar uma regra cara aos modelos deliberativos da democracia: a livre manifestação e direito de fala e voto facultado a todos os atores. Neste sentido, a conceituação de Seyla Benhabib para o modelo deliberativo de democracia é integralmente aplicada:

“1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria, todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir debates; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.” (BENHABIB, 1996, apud COELHO e NOBRE, 2004).

Outra regra importante que deve ser ressaltada é a da liderança diversa. O responsável pela condução dos conselhos tem uma função vital para a mobilização dos sujeitos instituintes e para a efetividade das ações desenvolvidas. No entanto, esta liderança é diversa no sentido que se mostra aberta e disponível para os diferentes atores que compõem os conselhos. Dentre os casos citados, foram observados conselhos conduzidos por moradores e lideranças comunitárias, por organizações sociais dos próprios territórios e até por representantes de órgãos públicos de assistência social e saúde, por exemplo.

Sobre a participação dos CRAS – Centro de Referência em Assistência Social –, em ambientes de concertação social local, podemos identificar a seguinte orientação na Política Nacional de Assistência Social e na Norma Operacional Básica promulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2004, ainda em vigor:

Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários –, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para

a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (...) Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos. (MDS, 2005).

Em muitos casos, o CRAS assume, em diferentes níveis, estas diretrizes no sentido de mobilizar e organizar reuniões com os diversos atores do seu território de abrangência a fim de diagnosticar e coordenar os serviços de proteção e desenvolvimento social realizados ali. Ou seja, o CRAS se envolve com maior ou menor importância nos Conselhos Territoriais das áreas de favela em destaque nesta análise.

Por fim, o último elemento a ser destacado na caracterização dos Conselhos Territoriais se refere à dinâmica de realização das reuniões. Em todos os casos observados, as reuniões acontecem periodicamente, normalmente uma vez por mês, e circulam de maneira itinerante nas sedes das organizações participantes. A dinâmica da reunião segue uma pauta previamente estabelecida e é iniciada com a leitura e aprovação da ata da reunião anterior, quando passa ao debate de cada item da pauta e termina com os informes gerais. Um participante, escolhido no início de cada reunião ou fixo nesta função, é o responsável por redigir a ata.

1.2. Objetivos do Estudo

Este estudo tem como objetivo contribuir para o debate acerca do “modelo hegemônico” de democracia nos dias de hoje. Para tanto, iremos analisar a constituição e o papel desempenhado pelos Conselhos Territoriais em favelas no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas locais¹⁰.

¹⁰ Assim como ressalta Boschi (1982) em sua pesquisa, este estudo também se posiciona em uma região limítrofe entre a dedução a partir do exame empírico do funcionamento dos Conselhos Territoriais e um aspecto normativo acerca de sua evolução provável ou desejável. Porém, como aponta esse autor, “pelas vicissitudes mesmas dentro das quais se opera o processo de consolidação de uma ordem democrática em países ditos da periferia capitalista, tal esforço de raciocínio numa linha de engenharia política é antes produtivo do que abstrato.” (BOSCHI, 1982, p. 111)

A unidade de análise fundamental é o Conselho Territorial, sobretudo as expressões desse fenômeno ocorridas em Vila Kennedy e do Caju. As políticas públicas locais ganharam destaque quando em interação com eles. Ou seja, buscamos analisar o envolvimento destas Instituições Participativas na identificação do problema, na formulação da política ou intervenção pública, em sua implementação e também na sua avaliação/monitoramento.

São eixos fundamentais da pesquisa compreender como os diferentes atores se fortaleceram ou não neste processo, como se desenvolveram, qual deles ganhou mais evidência e preponderância no seio do conselho e também na sua representação junto ao Estado. Além disso, salientamos as práticas sociopolíticas dos atores, suas formas de intervenção no espaço e suas articulações com o poder público.

Assim como as demais Instituições Participativas, os Conselhos Territoriais em tela têm sua legitimidade democrática de representação dependente de alguns critérios. Debora Almeida (2011) aponta três de fundamental importância à nossa investigação: 1- o nível de organização da sociedade civil e da presença de uma vida associativa forte; 2- a capacidade do desenho institucional de incluir distintas perspectivas e introduzir práticas democráticas; e 3- o nível de institucionalização e organização da política pública e do projeto político do governo, ou seja, da disposição interna do governo para apoiar as IPs. Neste sentido, a legitimidade não se revela apenas quando a confiança e o reconhecimento da população local recaem sobre o Conselho, mas também quando eles conseguem penetrar a agenda pública. Tal distinção também fica nítida no percurso analítico proposto por Renato Raul Boschi:

Variações no que se refere ao processo de surgimento das associações, sua composição interna e estrutura de membros, propósitos e metas a serem implementadas e o tipo de vínculos externos que se estabelecem no contexto sociopolítico (ou ambiente organizacional) em que operam. Tais variações são importantes na medida mesma em que definem os parâmetros dos estilos, taxas e graus de participação. (BOSCHI, 1982, p. 112)

Portanto, os Conselhos Territoriais são investigados sob duas perspectivas que orientam os objetivos específicos deste estudo, os quais estão melhor expostos nos itens abaixo.

1.2.1. Participação: barreiras, custos e sucessos

O fator primordial para a aceitação e perenidade dos espaços de concertação social junto aos indivíduos de determinada comunidade reside em sua capacidade de mobilizar e engajar aqueles que representa. No caso deste estudo, buscaremos compreender como cada um dos conselhos se organiza, define seus valores e estabelece suas regras, criando barreiras ou pontes para a participação.

A observação empírica preliminar¹¹ indica que embora sejam abertos e acessíveis à multiplicidade de participações os Conselhos Territoriais não conseguem mobilizar todos os potenciais beneficiários. A participação e o engajamento social e político da população encontram inúmeras barreiras materiais e normativas para se desenvolver nos territórios favelizados. No entanto, soluções inventivas, como o objeto deste estudo, se propagam.

Os custos da participação tornam-se ainda mais altos em virtude das características da própria população que se constitui na base dos movimentos estudados. Dessa forma, a participação envolve disponibilidade de tempo, certas características pessoais para o desempenho de determinados papéis, e, enfim, certa mediação valorativa que tenderia a se opor a uma perspectiva utilitarista de curto prazo (BOSCHI e VALLADARES, 1983, p. 138)

1.2.2. Interações institucionais e incidência em políticas públicas

A visão geral indica que organizações democráticas representam e defendem os interesses de seus participantes quando em posição de diálogo com outros atores, organizações e instituições. No entanto, para este estudo, esta será uma indagação. Analisaremos a capacidade de reproduzir e, por conseguinte, defender as decisões coletivas em outras escalas da dinâmica sociopolítica, para além do território.

O contato e a vinculação dos conselhos com outras instituições e campos organizacionais interferem em sua organização interna, em sua própria constituição?

Portanto, buscaremos compreender tanto as potencialidades como as vulnerabilidades dos Conselhos Territoriais quando imersos no campo de interações institucionais. Neste ponto serão feitas as principais considerações sobre o objetivo geral

¹¹ Não como pesquisador, mas ainda enquanto representante da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

da pesquisa. Pretendemos recolher neste momento da pesquisa informações sobre a efetividade dos Conselhos Territoriais e sua incidência nas políticas públicas locais.

1.3. Metodologia

O método de pesquisa utilizado neste trabalho é qualitativo e tem o objetivo de coletar documentos/relatórios e discursos dos sujeitos e atores-chaves para então proceder com a sua interpretação, analisando as relações e significados produzidos em cada caso. É central para nossa abordagem compreender tanto as microdinâmicas sociopolíticas, no que diz respeito à interação dos conselhos com a comunidade e seu potencial intrínseco para aprofundar a democracia, como também a efetividade alcançada por estas instituições participativas em seu objetivo principal, a saber, influenciar as políticas públicas locais.

Para tanto, são expostas, neste capítulo, as técnicas e as escolhas metodológicas para a elaboração da pesquisa. Também é central ressaltar que o presente trabalho se expõe à crítica acadêmica e militante dentro do campo de pesquisa e intervenção propostos, pois é esta a característica fundamental que define e valoriza o método científico de pesquisa contemporâneo.

1.3.1. Pesquisa bibliográfica

O primeiro passo na construção do presente estudo foi a pesquisa bibliográfica, iniciada logo após a definição do tema e do objeto investigado. Ela se deu pela busca, seleção e análise de dados e informações obtidos a partir do levantamento de autores especializados através de fontes secundárias, ou seja, livros, artigos científicos e revistas especializadas, entre outras fontes. Nosso objetivo era conhecer e explorar as diferentes contribuições disponíveis circunscritas ao tema definido. Como afirmam Cervo e Bervian (1996), "a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos".

A base disponível do Portal Capes e a Base Sucupira foram utilizadas como ferramenta de busca e cada periódico teve seu conteúdo verificado a partir do uso de palavras-chave que produziram uma pré-seleção de artigos que se aproximam do tema da pesquisa. Foram priorizadas as grandes áreas de Ciência Política e Administração Pública

na primeira base, e os campos de Ciência Política e Relações Internacionais e Administração, Ciências Contábeis e Turismo na segunda. As palavras-chave utilizadas foram: Associativismo Urbano, Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos Comunitários e Políticas Públicas e Favelas.

A leitura dos títulos e resumos aprofundou a seleção e elegeu os materiais que demonstravam maior aproximação ao objeto deste estudo. Tendo em vista sua singularidade, a abrangência dessa seleção foi ampliada para abarcar modelos semelhantes, ou seja, foram considerados conselhos gestores de políticas públicas, conselhos comunitários, associações de moradores e congêneres.

Após a verificação dos textos que efetivamente contribuem para a pesquisa, iniciou-se a leitura dos artigos selecionados. Por sua vez, este processo possibilitou conhecer suas referências, iniciando um efeito dominó. Estas também foram avaliadas segundo sua pertinência e incluídas neste trabalho quando consideradas relevantes. Outro movimento para a consecução da pesquisa bibliográfica se desenvolveu a partir das entrevistas de campo. Os entrevistados engajados nesta temática – profissionalmente ou por longa estrada nos movimentos sociais – indicaram conteúdos e literaturas que, quando consultadas, também foram utilizadas neste trabalho.

1.3.2. Pesquisa de campo (o método comparativo)

Os procedimentos de pesquisa foram realizados ao longo do ano de 2018 e tiveram o método comparativo Schneider e Schimtt (1998) como principal referência. Para os autores, ele deve ser aplicado em três etapas, a saber:

1. A seleção de duas ou mais séries de fenômenos que sejam efetivamente comparáveis;
2. A definição dos elementos a serem comparados;
3. A generalização.

A partir desta formulação, expomos o método de pesquisa utilizado no campo deste estudo. Primeiramente, apresentamos abaixo os motivos para a escolha dos dois casos de Conselhos Territoriais selecionados, o Fórum Territorial da Plataforma dos Centros Urbanos em Vila Kennedy e a Rede Intersetorial do Bairro do Caju. São eles:

- A semelhança entre os casos deste fenômeno.

Como exposto na apresentação do objeto, inúmeras semelhanças podem ser identificadas em ambos os casos. Podem, inclusive, se aplicar a diferentes espaços de concertação social localizados em outras favelas cariocas. Consequentemente, a comparação entre eles apresenta elementos relevantes para analisar a variação no comportamento dos diferentes tipos de atores sociais que os compõem, assim como avaliar os resultados diferentes obtidos por cada um.

- A diversidade entre os casos deste fenômeno.

A origem dos dois conselhos investigados apresenta elementos antagônicos, ao passo que o Fórum Territorial de Vila Kennedy tem início com o alinhamento do governo municipal e a agência da ONU para a infância, a UNICEF; a Rede Intersetorial do Caju, em contrapartida, tem origem com a união de organizações internas no território.

O papel desempenhado pelas organizações externas também pode ser destacado como um componente divergente entre os casos, ao passo que em um se assume preponderância na implementação e coordenação das ações, no outro se apresenta como um ator adicional em meio aos demais.

Portanto, a possibilidade de comparação e correlação entre um modelo e outro se mostra de extrema relevância. O foco em poucos casos assume outra função determinante. Tendo em vista os escassos estudos acadêmicos sobre esse tema e objeto, a função exploratória, no sentido de aprofundar a análise e identificar categorias de observação, é crucial para a pesquisa.

Neste sentido, é central ressaltar que os casos selecionados apresentam características próprias, singulares entre si, como já foi exposto acima. Apresentam também similaridades que possibilitam defini-los como dois casos de um mesmo fenômeno. Entretanto, ressaltamos também que estes casos estão expostos à influência e determinação dos contextos nos quais estão inseridos. Como aponta Yin:

(...) uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em seu contexto natural, em situações que as fronteiras entre o contexto e o fenômeno não são claramente evidentes, utilizando múltiplas fontes de evidência” (YIN, 1984 apud ALVEX-MAZZOTI, 2006).

Este estudo, portanto, demonstra um caráter instrumental coletivo, segundo Stake (2000). Esta abordagem poderá produzir uma melhor compreensão e teorização sobre o conjunto de casos que podem ser identificados com os Conselhos Territoriais em

tela. Alvex-Mazzoti (2006, p. 642) defende que “os pesquisadores de casos buscam tanto o que é comum quanto o que é particular em cada caso, mas o resultado final geralmente retrata algo de original”. Para tanto, devem ser buscados os seguintes aspectos: a natureza do caso; seu histórico; o contexto no qual surgiu e se desenvolve; outros casos pelos quais é reconhecido e, por fim; os informantes pelos quais pode ser conhecido.

A escolha por estes casos não cumpriu o objetivo de delimitar uma amostra representativa que possibilite uma generalização estatística dos resultados para toda a população, mas pode, a partir de um conjunto particular de resultados, gerar proposições teóricas que seriam aplicáveis a outros contextos (ALVES-MAZZOTTI, 2006). Em outras palavras, uma generalização analítica.

Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas foram realizadas entre os meses de janeiro e fevereiro de 2018 e objetivaram acolher avaliações dos interlocutores chave envolvidos nos processos desenvolvidos pelos Conselhos Territoriais dentro das três diferentes categorias de atores expostas: sujeitos sociais, organizações internas e organizações externas. A seleção busca contemplar sujeitos que ocupam o topo da “hierarquia de credibilidade” (GOLDENBERG, 2009), ou seja, aqueles que podem informar com maior precisão em comparação com outros que não têm tanta familiaridade ou envolvimento com o objeto.

Foram entrevistados em cada território um (01) gestor público, um (01) morador e/ou liderança comunitária, um (01) representante de instituições da sociedade civil e um (01) gestor das organizações externas em interação com o respectivo Conselho. A seleção inicial dos entrevistados é feita através da identificação de atores ou informantes chaves, ao passo que os demais são obtidos através da técnica “bola de neve”, a qual se utiliza do entrevistado atual para indicação de potenciais outros.

Entrevistados no bairro do Caju

Rosângela Lima – Rosângela é uma liderança do Parque Conquista, um dos microterritórios que compõem o bairro do Caju. Mudou-se para o Parque Conquista, vinda do Nordeste, quando a comunidade ainda estava sendo fundada. Atualmente, mantém suas atividades como liderança comunitária, participando de espaços de representação e mobilizando a população local para iniciativas coletivas, porém não mais

como vice-presidente da Associação de Moradores do Parque Conquista, onde atuou por quatro anos na última gestão. Seu envolvimento com a Rede Intersetorial do Caju se estabeleceu em função do reconhecido trabalho como liderança¹².

Crislaine Lima – Crislaine Maciel de Lima, atualmente coordenadora de projetos socioeducativos da Fundação Gol de Letra, é formada em Serviço Social pela UFRJ. Funcionária da Fundação Gol de Letra desde 2008. Sua trajetória profissional é marcada desde sua graduação, em 2005, pela atuação em organizações da sociedade civil. Neste contexto, percebeu que um dos principais desafios para a atuação do serviço social é a mobilização da rede de serviços, principalmente considerando o trabalho a partir das organizações da sociedade civil. Quando chegou no Caju este desafio se tornou uma das responsabilidades de seu trabalho¹³.

Pablo Melo – Pablo de Melo Rodrigues Guedes é enfermeiro sanitário, mestre em saúde pública e hoje ocupa o cargo de diretor de atenção especializada do Estado. É servidor do município do Rio de Janeiro pela Secretaria Municipal de Saúde e estava como diretor do Centro Municipal de Saúde Fernando Braga Lopes, unidade básica de saúde no bairro do Caju, entre 2007 e 2017. Sua atuação na Rede Intersetorial do Caju é identificada como gestor de políticas públicas do território e assumiu essa posição ao longo de sua participação na Rede¹⁴.

Pedro Veiga – Pedro Mayrink Veiga é atualmente subsecretário de desenvolvimento social de São Gonçalo. Foi Coordenador do Programa UPP Social no Instituto Pereira Passos em parceria com a ONU entre 2013 e 2016. Sua vinculação com a Rede Intersetorial do Caju se dá pela supervisão geral do Programa, o qual tinha equipe de campo no bairro em interação direta com a Rede. Embora não tenha participado diretamente na Rede, contribuiu com esse trabalho na indicação de interlocutores e com a avaliação geral sobre o papel da ONU e da Prefeitura.

Entrevistados em Vila Kennedy

Joana Fontoura – Joana Amaral Fontoura, 38 anos, é formada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e tem mestrado pela mesma

¹² Entrevista realizada em 15 de janeiro de 2018 na comunidade do Parque Conquista no bairro do Caju.

¹³ Entrevista realizada no dia 22 de janeiro de 2018 na sede da Fundação Gol de Letra no Caju.

¹⁴ Entrevista realizada no dia 16 de janeiro de 2018 na sede da Fundação Leal XIII.

universidade. Atualmente, é superintendente do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) na região norte do Brasil. Seu envolvimento no Fórum Territorial de Vila Kennedy se deve ao fato de ter sido coordenadora da Plataforma do Centros Urbanos (PCU) da UNICEF no Rio de Janeiro no período de execução do Programa. Portanto, é identificada como representante de organizações externas ao território¹⁵.

Marilda – Marilda, pedagoga, 58 anos, é presidente da Obra Kolping, uma organização comunitária vinculada à Igreja Católica. Mora em Villa Kennedy desde os quatro anos de idade. Sua atuação no bairro se inicia como educadora na creche local, onde se tornou gestora. Após este período, sua vinculação passa para a Secretaria de Assistência Social e hoje trabalha no Centro de Referência de Assistência Social do bairro. A vinculação de Marilda ao Fórum Territorial é associada às suas diferentes ações. Sendo assim, tem legitimidade para falar como uma moradora do bairro, bem como responsável por uma organização social que provê atendimento direto à população e também com representante da prefeitura¹⁶.

Simone Pires – Simone Pires e Silva é psicóloga, responsável pela saúde mental junto a Coordenadoria de Saúde da Área Programática 5.1. Sua atuação profissional é marcada pela vinculação tanto ao setor público como em organizações não-governamentais. Neste caso, já foi coordenadora pedagógica e atuou na linha de *advocacy* e na participação dos conselhos municipais - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e da Assistência Social. Já na prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, quando a PCU chega em sua área de atuação, assume a articulação local da PCU para o serviço público e, por isso, sua vinculação ao Fórum Territorial é associada aos funcionários públicos municipais¹⁷.

Gelson Henrique da Silva – Gelson, 19, é um jovem ativista social estudante de Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. É morador de Campo Grande, bairro da Zona Oeste da cidade. Sua atuação no Fórum Territorial da PCU é vinculada à representação da população, em especial, do recorte juvenil. Suas atribuições se concentraram na mobilização e articulação desta parcela da população nas atividades da PCU, a fim de fortalecer sua incidência nas políticas públicas¹⁸.

¹⁵ Entrevista realizada no dia 02 de fevereiro de 2018 por meio eletrônico (Skype).

¹⁶ Entrevista realizada no dia 08 de fevereiro na se da Obra Kolping em Vila Kennedy.

¹⁷ Entrevista realizada no dia 8 de fevereiro de 2018 na sede da CAP.5.1.

¹⁸ Entrevista realizada no dia 15 de fevereiro de 2018 por meio eletrônico (Skype).

Roteiro de Entrevista

As entrevistas com os diferentes sujeitos e atores que compõem os Conselhos Territoriais foram padronizadas, ou seja, as perguntas foram apresentadas a todas as pessoas exatamente com as mesmas palavras e na mesma ordem, de modo a assegurar que todos os entrevistados respondessem à mesma pergunta, facilitando sua comparação. Porém, as perguntas são abertas e possibilitaram uma resposta livre, não limitada por alternativas, em que o entrevistado discorre livremente sobre o tema que lhe é proposto (GOLDENBERG, 2009).

O roteiro de entrevistas apresentou ao entrevistado três blocos de perguntas, além da identificação e classificação do perfil e atuação do entrevistado. O roteiro completo encontra-se no Anexo I.

Análise das entrevistas

A análise das entrevistas buscou cotejar a teoria com os dados coletados através do instrumento descrito acima. Além da vinculação do trabalho de campo ao referencial teórico mobilizado nesta pesquisa, também empreendemos uma comparação entre os dois casos selecionados. Para tanto, lançamos mão de um tipo de raciocínio comparativo que pode descobrir regularidades, deslocamentos e transformações, e também construir modelos e tipologias, identificando continuidades e discontinuidades, semelhanças e diferenças. Buscamos, com efeito, explicitar determinações gerais que regem este fenômeno social.

De maneira geral, a análise comparativa se divide em dois momentos. Marc Bloch¹⁹ (BLOCH apud SCHNEIDER e SCHIMITT, 1998) denomina o primeiro de momento analógico, quando tem evidência à identificação das afinidades e semelhanças dos fenômenos. Em seguida, ganha relevância o momento contrastivo, quando são

¹⁹ “Bloch identifica dois momentos inerentes ao método comparativo: um momento analógico, relacionado à identificação das similitudes entre os fenômenos, e um momento contrastivo, no qual são trabalhadas as diferenças entre os casos estudados. Para Bloch, a analogia teria precedência sobre a análise em termos contrastivos, não apenas enquanto passo metodológico, mas enquanto forma de compreensão do real. É identificando possíveis elementos históricos ou estruturais semelhantes, tomados enquanto “...lugar relevante das comparações pertinentes, das identidades e diferenças que permitirão traçar o quadro classificatório” (SCHNEIDER e SCHIMITT, 1998, p. 33).

enfocadas as diferenças e até disputas entre eles. Segundo o autor, estes dois momentos devem se desenvolver respectivamente não apenas enquanto passo metodológico, mas, principalmente, por ser o processo de entendimento e apreensão do real.

Ao fim, buscamos traçar as generalizações analíticas. Assim, contribuições para o campo científico podem ser observadas tanto no que se refere ao tema e ao objeto deste estudo, como também para as formulações teóricas que subsidiam esta análise.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Pensadores clássicos e teóricos contemporâneos compõem a literatura reunida a ser posta em interlocução com o trabalho de campo realizado. Para tanto, diversas áreas de conhecimento foram mobilizadas a fim de fornecer subsídios teóricos para produzir uma análise rigorosa e qualificada. Esta pesquisa se desenvolve a partir do grande campo da Teoria Política, e mais especificamente, do conjunto de formulações acerca da democracia. Paralelamente, saberes e conceitos de outras disciplinas se emergem, pois a “política só pode ser analisada coerentemente dentro da teia mais ampla de relações que forma o mundo social” (MIGUEL, 2014, p. 299). Em determinados momentos, a análise política aparecerá circunscrita a si mesma, apenas como esforço analítico. Porém, se perdemos de vista escalas mais amplas e as estruturas sociais que a enredam, padeceremos de uma simplificação irrisória e insuficiente. Amarrar as dinâmicas políticas às condições de vida, às relações de produção e aos padrões culturais e ideológicos predominantes se mostra indispensável. Neste sentido, bebemos também na fonte de áreas de conhecimento como Sociologia e Geografia Crítica.

Este capítulo se divide em duas seções. A primeira se debruça sobre a teoria democrática e suas diferentes apropriações e implicações. Para descrever este percurso histórico e teórico, buscamos opor o modelo hegemônico aos diversos modelos contra hegemônicos. Não defendemos, porém, a uniformidade do primeiro, mas consideramos que seus elementos constroem o cânone elitista. Propomos a leitura deste conflito a partir de dois elementos fundamentais para compreender e analisar os Conselhos Territoriais, a saber, a relação entre procedimento e forma e o papel da burocracia na vida democrática (SANTOS e AVRITZER, 2002). Ao fim, após esse debate limitado acerca do inesgotável horizonte democrático, avaliamos empírica e teoricamente a coexistência e complementaridade dos diferentes modelos e mecanismos que o compõe.

A segunda seção se debruça especificamente sobre o cenário brasileiro e tem por objetivo contextualizar a emergência da sociedade civil após o regime autoritário, focando, por um lado, no associativismo urbano e, por outro, nos conselhos gestores de políticas públicas.

Desta forma, buscamos subsidiar a análise dos Conselhos Territoriais que têm origem em áreas de favela no Rio de Janeiro nos tempos atuais. Não temos, porém, a pretensão de esgotar a rica e exaustiva literatura sobre um tema tão caro tanto na academia quanto no imaginário social de todo o país. Buscamos, apenas, destacar elementos e conceitos-chaves capazes de contribuir para a elucidação deste fenômeno específico.

2.1. Teoria Democrática: o modelo hegemônico e os modelos contra hegemônicos

Superado o debate do século passado acerca da desejabilidade da democracia em favor dela (DAVID HELD, 1995), o argumento de Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002) afirma que o modelo de democracia hegemônico, disseminado ao redor do mundo após as duas grandes guerras, restringiu as formas de participação e de soberania ampliada em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para formação de governos.

A democracia liberal se tornou universal.

É legítimo afirmar que, em grande parte da ciência política contemporânea, o tema da formação e da manutenção do poder se transmuta no tema da organização democrática. A partir da Segunda Guerra Mundial, num processo contínuo, a democracia vem ganhando legitimidade universal. Nos países do Ocidente, é o único regime político capaz de garantir a aceitação dos governados. Em todo o mundo, os mais diferentes regimes buscam adaptar o rótulo “democrático” para si próprios, gerando uma miríade de democracias adjetivadas, das antigas “democracias populares” do Leste Europeu à “democracia islâmica” da Líbia do coronel Muamar Gaddafi; ou, ao menos, afirmavam ser etapas necessárias para a edificação da democracia, como as ditaduras de segurança nacional da América do Sul (MIGUEL, 2014, p. 11-12).

O fim da Guerra Fria no final da década de 1990 expôs no mundo um modelo político no qual o papel do cidadão se restringia à autorização eleitoral. Este modelo vitorioso tem por pressuposto a apatia ou incapacidade do cidadão comum para com a política, quando a tomada de decisões é atravessada por um processo representativo, indireto (SCHUMPETER, 1942; MACPHERSON, 1978). Neste cenário, a prática política da população mundial se vê restrita aos processos eleitorais e a democracia se limita ao procedimento, um dispositivo pontual a ser acionado quando há necessidade de respaldo popular (DUARTE, 2017).

A disseminação do modelo de democracia hegemônico também pode ser compreendida a partir de um debate já assentado na Ciência Política: a inevitabilidade da representação em democracias de larga escala. Como se vê subsequentemente, desde os federalistas americanos, passando por Max Weber (1974) e ainda por pensadores contemporâneos (YOUNG, 2006), a necessidade da representação está posta para as complexas sociedades modernas. No entanto, seus limites também. Apresentamos melhor essa questão no terceiro item que se segue.

Avritzer e Santos (2002) se propõem a remontar a construção teórica da democracia à luz de algumas questões. Avançam, portanto, no exercício de contrapor o modelo hegemônico

aos modelos contra hegemônicos por meio de dois eixos de análise. O primeiro se refere à relação entre procedimento e forma. O segundo busca compreender como os diferentes modelos percebem o papel da burocracia na vida democrática. Ambas as questões estão presentes de forma proeminente nos Conselhos Territoriais em destaque neste trabalho e seguimos na esteira deste estudo basilar para localizar nosso posicionamento teórico.

2.1.1. A relação entre procedimento e forma

O debate sobre o procedimento e forma tem resposta na democracia elitista a partir das concepções dessa corrente acerca da incapacidade das massas, uma vez que estas não dispõem de tempo para a política em virtude da necessidade de subsistência. Schumpeter (1942, p. 319), teórico que funda o restrito arcabouço democrático moderno, expõe, de maneira inequívoca, a perspectiva da incapacidade política ao definir o comportamento do cidadão comum:

O senso de responsabilidade reduzido e a ausência de vontade efetiva explicam a ignorância do cidadão comum: e a falta de bom senso em assuntos de política interna e externa. (...) O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente. O seu pensamento assume caráter puramente associativo e afetivo (SCHUMPETER, 1942, p. 319).

A principal fonte de Schumpeter são os teóricos elitistas. Para estes, a igualdade social é uma quimera e, portanto, se mostra inexorável a existência de um grupo mais qualificado para ocupar os cargos de poder. Referências, neste sentido, estão presentes na República de Platão e sua divisão de castas por aptidão e capacidade, ou ainda, na existência de escravos por natureza de Aristóteles. A naturalização das desigualdades se mostra um elemento recorrente nessa linha de pensamento, que, por sua vez, implica em limites rígidos para a prática democrática.

Alguns teóricos desta corrente vão além. O acesso e a presença popular nos espaços de poder são compreendidos como uma tendência ao totalitarismo das massas, que culminaria na eliminação de todos os privilégios e, portanto, precisam ser contidas, como defende Jose Ortega y Gasset (1987). Para tanto, a institucionalização das decisões políticas se faz necessária.

Robert Michels (1982) constata que a existência de chefes é um fenômeno inerente em todas as formas de vida social, demonstrando, então, que quando falamos em organização de coletividades humanas, há uma forte tendência para a hierarquização e para a oligarquização.

Para Michels, toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Desta forma, o autor compatibiliza o estudo da sociologia das organizações com a psicologia social e coletiva.

Além disso, Michels (1982) afirma que, dentre os cidadãos que gozam plenamente dos direitos políticos, apenas uma minoria tem interesse pelos assuntos públicos. Essa irrisória minoria, culta e letrada, participa das decisões bem como toma as resoluções mais relevantes. A razão pela qual as massas não se interessam pela política é o trabalho diário e intenso que converge para a exaustão física e a necessidade de repousar e descansar. Mais uma vez, a necessidade de as massas serem dirigidas e guiadas é apresentada, agora com um elemento novo, o culto aos chefes, que são vistos como heróis e portadores da eloquência, da retórica, da oratória, do poder estético e emotivo da palavra.

A democracia, pois, acaba se transformando numa forma de governo dos mais capazes, ou seja, numa aristocracia, já que os chefes seriam tanto objetiva como moralmente os mais preparados, capazes, maduros. Ao fim, os próprios se consideram imbuídos do direito de sobrepujar às massas, pois estão conscientemente convictos de seu valor pessoal.

Se nós nos arrogamos o direito de julgar e de decidir a questão (...), é porque nós conhecemos melhor do que os operários as condições do mercado de trabalho no país inteiro e sozinhos, conseqüentemente, estamos em melhores condições de apreciar as chances de vitória da luta à qual desejamos nos lançar (MICHELS, 1982, p.90).

Para além das relações assimétricas entre massas e elites, também se delineia a disputa pelo poder entre as próprias elites. Nessa configuração, ante a ameaça de perder o seu poder para os chefes aspirantes, os velhos chefes se articulam e passam a manter contato permanente com as aspirações, desejos e sentimentos das massas, criando uma falsa aparência de que é a vontade coletiva que orienta as pautas e as agendas. Na verdade, tais chefes demagogos e “cortesãos da vontade popular” (MICHELS, 1982, p. 96) visam preferencialmente submeter esse povo ao seu jugo e reinar em seu nome. Entretanto, o resultado da luta entre os velhos chefes e os jovens culmina numa fusão, num verdadeiro amálgama dos dois elementos, mais do que, propriamente, numa circulação de elites.

Michels identificou que a superioridade do poder dos chefes, a solidez ideológica, a autoconfiança e o carisma (dotes individuais como eloquência e dom da palavra) impressionam as massas militantes e explicam a dominação dos chefes sobre elas. Por conseguinte, uma

incompetência das massas verifica-se em todos os âmbitos da vida política e constitui o fundamento mais sólido do poder dos chefes para este autor.

Com base na valorização positiva da apatia política do cidadão comum, a democracia liberal se funda, destacando a suposta contradição entre mobilização e institucionalização, por um lado, e considerando, por outro, o pluralismo enquanto forma de incorporação partidária e de solução para as disputas entre as elites. Neste contexto, a forma de participação da população inapta à política ganha centralidade. É através deste processo rígido, bem definido e inflexível, que o povo pode impor controle à elite, dando-lhe acesso, ou não, ao governo por meio das eleições.

Hans Kelsen funda a abordagem procedimentalista mais preocupada com o formalismo representativo (SANTOS e AVRITZER, 2002). Para este autor, a democracia é identificada ao processo eleitoral pluralista que acaba por restringir ou reduzir a soberania popular, confinando-a às eleições.

Schumpeter (1942) se insere nesta corrente. Retomando aspectos da natureza humana, este autor afirma que as pessoas agem de maneira egoísta, sem se preocupar com interesses coletivos. A democracia defendida por ele é “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política legislativa ou administrativa” (SCHUMPETER, 1942, p. 291). Podemos afirmar, portanto, que este autor retoma a teoria das elites para fundar a concepção hegemônica atual sobre a democracia, restrita à sua faceta concorrencial.

Este autor influencia de forma decisiva outros teóricos fundamentais para a consolidação da democracia moderna, como Robert Dahl e Anthony Downs, os quais tecem alguns contornos adicionais do modelo elitista. A partir dos postulados do peso igual dos votos e da ausência de distinção ou discriminação na constituição do eleitorado, eles consideram a democracia um conjunto de regras para a formação de maiorias, um sistema para formação do governo representativo. Dahl escapa do simplismo de Downs²⁰ e se esforça em propor um esquema que distribui a possibilidade de incidência política entre muitas minorias. Para tanto, as eleições desempenham papel central no ordenamento político poliárquico. Poliarquia é utilizada por este autor justamente pela derivação das palavras gregas que significam “muitos” e “governo”. Assim, o governo de muitos não é o governo de um, a monarquia, como também

²⁰ Para Downs, “a combinação entre eleitores pouco interessados e políticos competindo pelo voto representava a mais perfeita forma de governo do povo [ao passo que] os cidadãos têm interesses identificáveis e são capazes de perceber se eles estão sendo bem atendidos ou não. Como todo governante precisa do voto de todos para permanecer no poder, o seu interesse objetivo é realizar os interesses dos outros” (MIGUEL, 2014, p.56)

não se remete ao governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia, ao passo que a democracia, para este autor, é uma referência de tipo ideal.

Dahl (2012) defende a presença de sete instituições necessárias e indispensáveis para a manifestação de um regime poliárquico. São elas:

- 1) Funcionários eleitos - constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais;
- 2) Eleições livres e justas - eleições frequentes, conduzidas de um modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara;
- 3) Sufrágio inclusivo - todos os adultos têm o direito de votar;
- 4) Direito de concorrer a cargos eletivos - todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos;
- 5) Liberdade de expressão - os cidadãos têm o direito de se expressar e criticar o governo, sem o perigo de punições severas;
- 6) Informação alternativa – deve existir fontes alternativas de informação onde os cidadãos têm o direito de buscar;
- 7) Autonomia associativa - os cidadãos têm o direito de formar associações ou organizações independentes.

Ao observar a ação e reprodução dos Conselhos Territoriais urbanos em condições sociais e políticas adversas, perguntas fundamentais voltam à tona: as eleições conseguem esgotar os mandatos e as concessões outorgadas pelos cidadãos? O procedimentalismo democrático é suficiente para representar todas as diferenças e multiplicidades dos atores sociais em contexto de desigualdade? A dinâmica política formal-institucional retrata e alcança a todos de maneira equânime?

Para o postulado da democracia liberal, a forma continua preponderante à substância, ao passo que a soberania popular não é o objetivo central e, por isso, as regras do processo eleitoral são identificadas com as próprias regras da democracia. Estas características definem o regime democrático de baixa intensidade em crise atualmente no mundo, o qual, ao fim e ao cabo, promove o isolamento da esfera política em relação ao restante do mundo social.

Jürgen Habermas, sem negar o procedimentalismo, vai além da concepção hegemônica (SANTOS e AVRITZER, 2002). A partir da constatação que a esfera pública é um espaço no qual indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade da esfera privada, o teórico revela o princípio de deliberação ampla, em que o indivíduo e seus problemas

privados podem ser identificados como a unidade ou o estopim da prática política. Portanto, novas possibilidades para a atuação dos cidadãos já podem ser vislumbradas neste autor, ainda que em meio a limitações objetivas, como o déficit de legitimidade – decorrente das restrições comunicacionais que formam a opinião - e também pela possibilidade da presença de sujeitos mal-intencionados no debate, por exemplo.

Por um percurso semelhante, O'Donnell (2011) percebe o surgimento da “agência” enquanto um direito político dos cidadãos. Para este cientista político, a “agência” pode ser identificada inicialmente na luta do indivíduo por seus direitos civis. A atuação ativa do sujeito pelo reconhecimento legal de direitos aparece primeiro nas relações cotidianas entre particulares, em suas demandas privadas. Apenas posteriormente, este movimento de disputa dos indivíduos se amplia para reivindicar direitos políticos, para que então fossem tratados como cidadãos.

Nessa trajetória histórica e teórica, as concepções não hegemônicas defendem que a democracia não é um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional, mas uma forma sócio-histórica de convivência humana, regida pela possibilidade de rupturas com as tradições estabelecidas, instituindo novas normas e novas leis. Essa indeterminação é desejável para a gramática democrática enquanto elemento de construção conjunta de sociabilidades políticas e organização social no tempo-espaço. Neste sentido, o procedimentalismo democrático não pode ser apenas um método de autorização de governos, mas precisa reconsiderar a essência ontológica da democracia no arranjo social ao oportunizar experiências de atualização e aperfeiçoamento dos instrumentos de participação e deliberação.

Outra abordagem desse debate se insere na correlação de forças entre Estado e sociedade. A esta correspondência, que restringe e fiscaliza o poder estatal, a comunidade internacional e os cientistas políticos em geral denominam por *accountability*.

De acordo com Adreas Schedler (2008) o conceito de *accountability* expressa nitidamente a preocupação por controles e contrapesos, pela supervisão e restrição do poder. O autor propõe um esquema bastante esclarecedor para compreendê-lo. Segundo ele, o conceito de *accountability* se divide em dois grandes eixos, o eixo da responsabilidade e da sanção. O primeiro reflete a obrigação de políticos e funcionários públicos de responder sobre suas atividades e estarem dispostos ao constante monitoramento e vigilância, um jogo de argumentos e contra-argumentos. O segundo eixo representa a capacidade de sancionar políticos e funcionários que tenham violado seus deveres públicos, um ato de punição.

No caso brasileiro, o fato de o país não compartilhar a tradição política e filosófica dos países onde o modelo hegemônico do Estado moderno se consolidou indica potenciais

problemas de compatibilização, os quais vão desde a tradução do termo até a organização social como um todo. Este é o caso dos países em desenvolvimento. Brinkerhoff (2001) considera que estes países, em função de seu passado colonial e da relação autoritária com a metrópole, estabeleceram sistemas de governança e controle em um sentido único, de cima para baixo. Por esta razão, a divisão de poderes nestes países tende a reforçar o papel do executivo, ao passo que o legislativo, os partidos e os conselhos locais (modelos de fiscalização de baixo para cima) são menos influentes.

No entanto, Smulovitz e Peruzzotti (2003) apontam para o crescimento dos mecanismos societais enquanto formas alternativas de controle político exercido por cidadãos e organizações da sociedade civil:

Ao se concentrar nos mecanismos tradicionais, a literatura está ignorando o fato de que os mecanismos societais de *accountability* não são apenas características distintivas da recente onda de democratização na América Latina, mas também são fundamentais para a ativação de mecanismos horizontais. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2003, p.311).

O *accountability* societal defendido por estes autores está contido na abordagem ampliada do conceito, isto é, contempla mecanismos e instrumentos que extrapolam os *checks and balances* internos do Estado (*accountability* horizontal), assim como os julgamentos e as punições decorrentes das eleições (*accountability* vertical restrito). Estes autores apresentam exemplos e caracterizações elucidativas:

O *accountability* societal envolve ações realizadas por atores com diferentes graus de organização que se reconhecem como legítimos requerentes de direitos. Uma grande variedade de associações, movimentos ou meios de comunicação social inicia essas ações. Eles visam expor os erros governamentais, trazer novos problemas à agenda pública ou influenciar ou reverter as decisões políticas implementadas pelos funcionários públicos. Eles empregam ferramentas institucionais e não-institucionais. No primeiro caso, envolvem a ativação de reivindicações legais em agências de supervisão ou participação em áreas de monitoramento e elaboração de políticas públicas. No segundo, abrangem mobilizações sociais e denúncias de mídia. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2003, p. 310).

O *accountability* societal se constitui uma ferramenta alternativa de controle político que depende da ação dos cidadãos e, por isso, acaba por redefinir a relação entre representantes e representados. Uma nova lógica de participação no exercício público é construída na medida em que novos atores com diferentes níveis de organização participam da fiscalização, do controle e conseguem acionar instrumentos formais de punição.

Fica claro como os mecanismos societais de controle, assim como os demais, objetivam obter respostas e/ou impor sanções àqueles que ocupam posições em instituições do Estado. A diferença central entre eles reside no caminho proposto para alcançar esse objetivo. No caso societal, a mobilização social, o engajamento das mídias de comunicação e a judicialização são as estratégias principais.

A mobilização social aparece, normalmente, como o estopim de todo o processo, quando movimentos e ativistas se organizam em torno de uma demanda em particular e obtêm sucesso no engajamento da comunidade. O envolvimento da mídia se torna um dos alicerces do *accountability* societal na medida em que sua cobertura atinge em escala a população ao mesmo tempo em que consegue fiscalizar e publicizar o cumprimento do devido processo legal, mas também porque a investigação jornalística elucida fatos que poderiam ser desconsiderados. Por fim, a judicialização acontece quando indivíduos ou associações ativam procedimentos jurídicos regulares ou agências de fiscalização do Estado.

Embora esta última estratégia se utilize de mecanismos institucionalizados de fiscalização e/ou punição, a maior parte dos instrumentos do *accountability* societal está inserida nas duas primeiras: no engajamento da comunidade e na publicização na mídia. Essa é a fonte de sua principal limitação, mas também de sua potencialidade.

Smulovitz e Peruzzotti (2003) indicam esta restrição quando comparam os modelos tradicionais de *accountability* com o societal: “Mecanismos societais também diferem dos mecanismos horizontais e eleitorais porque eles não impõem sanções legais mandatórias, mas sanções simbólicas.” (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2003).

Por se constituir majoritariamente por instrumentos e mecanismos que não são institucionalizados, o poder de punição direta do *accountability* societal se restringe a sanções simbólicas. Por esta razão, dentro do debate acerca da amplitude do conceito, muitos autores consideram que os instrumentos societais não fazem parte da definição de *accountability*. Para Adreas Schedler (2008), seu poder de punição existe, porém é limitado. O adjetivo desdentado, utilizado por este autor, simboliza a ausência ou fraqueza dos dentes, que impossibilitam ferir/punir de maneira definitiva aqueles que abusam do poder.

Entretanto, este tipo de *accountability* demonstra resultados para além da punição simbólica. A sanção societal formal também acontece, mas de forma indireta, através da ativação dos demais mecanismos de *accountability*, ou seja, a mobilização e a publicização são disparadores que acionam outras formas de controle e sanção. Destacamos abaixo alguns efeitos levados a cabo pelo mecanismo societal que merecem destaque nesta pesquisa.

O primeiro efeito pode ser percebido na exposição e na denúncia, ao passo que conseguem aprimorar a percepção da sociedade sobre um fenômeno particular, transformando-o em interesse público. Quando este fenômeno é incorporado na agenda pública dos governantes, acaba por ampliar sua área de atuação e responsabilidade.

Outro efeito notado se dá quando o *accountability* societal impõe sanções simbólicas a funcionários e instituições públicas, causando um elevado custo de reputação que, em contextos democrático-eleitorais, se torna importante para a sobrevivência política.

O terceiro efeito implica na ativação dos mecanismos de *accountability* horizontal através de: 1) movimentos sociais que se organizam e mobilizam a opinião pública para uma demanda particular; 2) da cobertura da mídia para uma demanda específica ou investigação de transgressão; ou 3) indivíduos ou organizações que ativam procedimento jurídico regular ou agências de fiscalização.

O quarto efeito considerado se refere ao surgimento e à criação de “organizações *watchdog*”, que têm a função de monitorar e acompanhar as ações de agências e escritórios do governo, ou seja, quando movimentos sociais se transformam em organizações permanentes e criam estruturas duradouras de fiscalização.

Outro potencial dos mecanismos societais de *accountability* provém da mesma fonte de sua principal fraqueza: a fraca institucionalização ou formalidade de seus instrumentos e mecanismos. O *accountability* societal não se restringe a uma cronologia pré-definida ou a formação de majorias característica do processo eleitoral, ou ainda, à autorização procedimental legal entre as esferas e agências no interior do Estado. Consequentemente, suas ferramentas não institucionais possibilitam aumentar, exponencialmente, o número de atores engajados na fiscalização do exercício público, ao passo que, antes, eles eram desconsiderados na arena política. Estes dispositivos são flexíveis e, por isso, detêm maior potencial de disseminação no arranjo social.

Este potencial é especialmente importante nas áreas urbanas da América Latina. Um contexto “onde a diversidade de interesses se choca com o particularismo das elites econômicas [e nascem as] áreas cinzentas” (O’DONNELL, 2011), territórios nos quais as regras e as leis não se aplicam e o ordenamento social local não tem muita relação com a institucionalidade do Estado.

Portanto, prioritariamente nestes contextos, urge uma prática política que funcione como uma nova gramática social, ensejando ser a substância fundamental de organização social e da relação entre o Estado e a sociedade, haja vista que esta situação de vulnerabilidade e desigualdades sociais não se apresentam enquanto uma crise ou estado de caos momentâneo,

mas sim como um ordenamento histórico e perverso do arranjo social urbano. Os procedimentos e resultados, diretos e indiretos, do *accountability* societal demonstram potencial pedagógico para o arranjo social, internalizando práticas democráticas fundamentais para a superação destas iniquidades.

A partir dessas referências, defendemos que os Conselhos Territoriais em favelas podem contribuir para a reflexão e o aprofundamento do debate sobre a democracia contra hegemônica e dos mecanismos de *accountability* societal. Buscamos, com essa investigação, analisar se eles constituem de fato um arranjo institucional com participação de atores diversos. Os mecanismos de deliberação são observados e estimulados? Os debates se dão de forma livre e sem discriminação normativa para seleção das pautas? As atividades e ações são compartilhadas? Os conselhos podem ser considerados espaços de prestação de contas das ações municipais?

2.1.2. O papel da burocracia na vida democrática

A segunda questão aborda o papel da burocracia na vida democrática e pode ser percebida desde o processo de formação do Estado moderno. Joseph Strayer (1986) identifica, na ruptura com a Igreja, o momento de emergência dos processos burocráticos de organização do arranjo social e, também, do Estado. O desenvolvimento do Estado moderno só obteve sucesso, dentre outros fatores, devido à superação das relações de lealdade estabelecidas pela Igreja. Tais relações não dissociavam os comportamentos e as atribuições individuais daquelas institucionais, desempenhadas na organização da sociedade. Tanto que um dos primeiros resultados visíveis da construção do Estado são os mecanismos independentes de justiça e tesouro. No constante processo de sua consolidação, estes mecanismos institucionais se especializam e aperfeiçoam seu *modus operandi*. O direito criminal acaba por se diferenciar do direito civil, por exemplo. Na esfera financeira, as organizações protoestatais responsáveis pelo tesouro se empenham na criação dos mecanismos burocráticos e avançam na impessoalização das relações administrativas, formando o arquétipo do Estado contemporâneo, por exemplo.

Nesse contexto, em uma enriquecedora análise a respeito do surgimento do Estado-Nação moderno, Reinhard Bendix (1996) nos mostra em “Construção Nacional e Cidadania” que o Estado resulta de um desdobramento do patrimonialismo e do patriarcalismo, da distinção entre a esfera pública e a esfera privada, uma vez que na Idade Média, o rei, investido da autoridade política absoluta e do poder econômico (fundamentado no monopólio da propriedade da terra), era, simultaneamente, pessoa e chefe de Estado. Dessa forma, a evolução

da cidadania pressupõe a despersonalização da autoridade governamental, convergindo para a mudança da composição da comunidade política.

Nicos Poulantzas (2000) também contribui para essa reflexão, porém de outro ângulo. Para ele, o Estado moderno é um

Aparelho especializado, centralizado, de natureza especificamente política, consistindo num agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico, cujo agenciamento apoia-se numa axiomatização de leis-regras que distribuem os domínios da atividade, de competência, numa legitimidade baseada nesse corpo que é esse povo-nação (POULANTZAS, 2000, p.52).

A partir desta frase, infinitas análises poderiam ser derivadas, mas podemos identificar nitidamente o problema da burocracia nestas poucas linhas. Estão presentes ali indícios dos dois elementos fundamentais para a concepção e a análise de Poulantzas acerca do Estado moderno burguês: a divisão social do trabalho e as relações de produção capitalista. Sendo assim, é intrínseco ao Estado o conflito de diversos campos de força.

O exame deste autor sobre a formação do Estado moderno elucidada essa afirmação. A modernidade burguesa aprofundou a especialização da divisão social do trabalho. O trabalhador perdeu seus meios de produção e teve início um intenso processo de separação da atividade laboral; por um lado, sua realização material e, por outro, a intelectual. Ao fim, tal especialização culminou na oposição entre elas. Poulantzas não se refere a uma oposição simplista do trabalho manual e o trabalho do pensamento, mas destaca o antagonismo quanto ao potencial político-ideológico desta divisão. O saber, o conhecimento e a ciência se tornaram instrumentos utilizados politicamente para defender e sustentar posições de classe na disputa pela hegemonia. Percebe-se, então, uma relação orgânica entre o trabalho intelectual e atuações políticas burguesas. Em última análise, a relação saber-poder se transforma em uma ferramenta que é utilizada politicamente para dominação.

Aqui a burocracia funciona, para efeito explicativo, como uma esfera autônoma, no sentido que produz de si e para si elementos que a fazem autossuficiente. Sua técnica, sua escrita, seus intelectuais e seu corpo funcionam por uma lógica que se encerra neles mesmos. É, portanto, o aparelho de Estado que melhor balanceia sua atuação repressiva e ideológica. Os funcionários deste aparelho vão desde os fiscais das diversas áreas da gestão governamental, passando por técnicos e profissionais de atendimento na ponta. Podemos identificar, neste processo, um dos percursos possíveis para a individualização.

A especialização e centralização do Estado capitalista, seu funcionamento hierárquico-burocrático e suas instituições eletivas implicam uma atomização e parcelarização do corpo político nisso que se designa de “indivíduos”, pessoas jurídico-políticas, e de “sujeitos das liberdades. (POULANTZAS, 2000, p. 88).

Esta atomização não é obtida no mercado, mas sim pelas próprias relações de produção e a divisão social do trabalho; ou seja, sua raiz está no Estado. Ele que irá desenvolvê-la e assegurá-la com toda sua força. Os direitos do indivíduo se tornam invioláveis ao sistema burguês. O total desapossamento do trabalhador de seus meios de trabalho dá lugar à emergência do trabalho “livre” e “nu”, desligado da rede de laços (pessoais, estatutários, territoriais) que antes o formavam na sociedade medieval. Em outras palavras, o taylorismo é transplantado a toda organização social, no sentido de que o espaço-tempo é caracterizado por uma linha de produção em que cada elemento se restringe a uma pequena etapa. Nasce o ambiente dos indivíduos, específicos, com funções e lugares singulares, mas que, sob uma visão panorâmica, montam uma estrutura homogênea e uniforme.

Neste mesmo sentido, Foucault percebeu o problema da “normalização”, um processo que implica e obriga homogeneidade, por um lado, porém também individualiza ao permitir mensurar os desvios, determinar níveis e fixar as especialidades. Ao fim, as diferenças se tornam úteis, ajustando-se umas às outras.

Segundo Weber (1979), o Estado Moderno destrona o patrimonialismo com a Revolução Francesa, quando a burocracia racional é implementada e se coaduna com o modelo econômico capitalista. A racionalidade constitui uma característica peculiar à civilização ocidental, que a singulariza das demais civilizações ao fomentar o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico. Tal racionalidade pode ser verificada em duas esferas: primeiramente, no empreendimento econômico, a esfera do mercado onde os indivíduos buscam satisfazer os seus interesses, dando início à moderna empresa capitalista. Em segundo lugar, a racionalidade concentra-se na gestão do Estado pela burocracia - daí a ideia de a burocracia ser o protótipo da racionalização. A partir de então, forma-se uma burocracia para dar conta da abrangência e complexidade do Estado, sendo necessário dotar as máquinas administrativas do máximo de eficiência possível para que o aparelho político possa corresponder tanto às demandas internas quanto externas.

Weber se vale da ideia de desencantamento para explicar que, se por um lado, a racionalidade moderna traz avanços nos campos científico, artístico e literário, libertando o

indivíduo, por outro lado, paradoxalmente, ela o aprisiona, pois restringe o seu conhecimento, fragmenta a realidade ao exigir especialização, convergindo, portanto, para o desencantamento.

No que se refere à administração pública, podemos afirmar que o prognóstico de Weber foi confirmado. Assim como o capitalismo expropria do trabalhador os meios de produção, o Estado moderno também exclui a população, os cidadãos e seu próprio corpo administrativo (técnicos burocratas) do controle dos meios materiais de administração. Weber conclui que o capitalismo e a democracia são completamente incongruentes, a ponto de considerar ser um mero acaso histórico a sociedade moderna regida pela economia capitalista e caracterizada tanto pelo individualismo quanto pela democracia política (SWEDBERG, 2005; O'DONNELL, 2011).

No entanto, Norberto Bobbio (1986) supera a desconfiança weberiana acerca do poder de controle da burocracia sobre o indivíduo e afirma que o cidadão de uma sociedade industrial abdica de seu poder de orientação e participação política em favor das burocracias que sustentam e possibilitam o consumo de massa e os benefícios do Estado de bem-estar social.

(...) à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas (...) Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum. (BOBBIO, 1986, p. 33)

A partir deste argumento de Bobbio, fica evidente como a burocracia especializada do Estado Moderno atua tanto como aparelho ideológico quanto repressivo ao promover o desencantamento do mundo. Também se vislumbra com mais nitidez a função e o papel que a burocracia assume na democracia elitista e hegemônica ao distanciar e restringir a participação do cidadão comum.

Por isso, algumas questões permanecem: essas organizações e instituições burocráticas são capazes de considerar, absorver e responder à diversidade de problemas dos territórios populares onde atuam? Como a gestão pública burocrática lida com a criatividade e o conjunto de informações complexas, variadas e difusas que envolvem a gestão pública local em regiões marcadas por múltiplas desigualdades?

A localização geográfica, política e social dos territórios favelizados pode ser associada à definição de “área cinzenta”, de Guillermo O'Donnell (1993) - locais onde a democracia não é apoiada por uma “lei de direito” efetiva, mas estabelecida a partir de vínculos não

republicanos. Para este mesmo autor, esses espaços podem ser caracterizados também pela cidadania de baixa intensidade.

Compreendendo a cidadania como a possibilidade de agência dos indivíduos para influenciar decisões ou ocupar o espaço público, as limitações para seu desenvolvimento são facilmente observadas nas favelas e periferias urbanas cariocas, onde o contato característico do Estado com a população se dá primordialmente através de seu aparato policial. Quando interagem com seu corpo burocrático, outros inúmeros empecilhos emergem: indiferença ou falta de comprometimento, morosidade, distância e desconexão com a realidade, descontinuidades e interrupções, dispersão e desintegração de ações etc. Observamos, ao fim, uma população que tem seu acesso aos direitos fundamentais restringido em função dos aparatos e procedimentos burocráticos do Estado.

Os territórios populares na América Latina demandam modelos democráticos expandidos, identificados com o sul da Europa na década de 1970 e com a América Latina em 1980, quando transformações promovidas e capitaneadas pelos movimentos sociais tiveram excepcional relevância. É fundamental reconhecer a importância dos movimentos sociais na redemocratização da América Latina e seu consequente poder e influência enquanto grupo de interesse para criar um cenário político aberto à participação e à escuta de minorias políticas. “Essa [nova] gramática implicou na introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado, transformando o Estado em um novíssimo movimento social” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 41).

O cenário de redemocratização na América Latina, em especial no Brasil²¹, impôs também uma nova prática nas relações entre Estado e sociedade. Este novo arranjo possibilita que soluções inovadoras e criativas sejam absorvidas pelas políticas públicas, assim como promovam o desenvolvimento de capacidades e habilidades tanto do governo quanto dos atores sociais. Grupos de representação de atores marginalizados na cena política se utilizam de frestas na estrutura estatal para influenciar as decisões políticas, inversamente ao que ocorre no modelo hegemônico, que se mostrou propenso a privilegiar setores politicamente majoritários ou economicamente preponderantes.

Carole Pateman (1992) entende que existe um efeito pedagógico através da prática em espaços de participação democrática. A partir da evidência empírica apontada em suas pesquisas, Fung e Wright (2001) caracterizam a participação como uma “escola de cidadania”, visto que informa e habilita o cidadão para a prática política. Portanto, tal potencial deve ser

²¹ Este aspecto será desenvolvido de forma mais detalhada no item 2.3.

buscado nos Conselhos Territoriais em análise ao passo que capacitam tanto os sujeitos sociais quanto os funcionários da administração pública local.

Para além da expansão democrática por meio da institucionalização de mecanismos de participação, a própria implementação das políticas públicas proporciona espaços e aberturas para a penetração de atores desconsiderados e também para a criação de novas práticas nos serviços oferecidos. É neste sentido que a formulação de Michael Lipsky (1980) sobre os burocratas do nível da rua deve ser considerada neste trabalho de pesquisa:

As decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente transformam as políticas públicas que eles executam (LIPSKY, 1980, p. 13).

O destaque para o elemento individual na execução da política pública é central para compreender este conceito e aplicá-lo em análises empíricas. Invariavelmente, o gestor ou executor das políticas públicas na ponta, aquele profissional da máquina pública que trabalha com o atendimento direto da população, como professores em sala de aula, assistentes sociais nos centros especializados, juízes em seus tribunais e até mesmo os policiais em situações de abordagens ou conflitos armados, gozam de relevante discricionariedade em sua função.

Reconhece-se, portanto, nestas atividades, uma rotina paradoxal, a qual expõe uma intrigante similaridade estrutural entre os diferentes serviços públicos que interagem diretamente com a população. A rotina paradoxal destes funcionários revela que, embora todos trabalhem com um roteiro bem definido de como devem atender a população²², também lhes é exigida, em contrapartida, uma capacidade de improvisação para responder especificamente aos casos especiais que fogem aos padrões, extremamente comuns em áreas de favela. O próprio conceito revela esse paradoxo. Segundo o autor, “burocracia implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade ao passo que “nível de rua” implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside.” (LIPSKY, 1980, p.12)

A janela de oportunidade com o fim dos regimes autoritários e a redemocratização possibilitou o desenvolvimento de políticas mais engajadas e participativas na América Latina. Uma nova janela se abre com a crise de representatividade ou a metamorfose do modelo democrático atual. Este fato, aliado à inevitável dimensão individual discricionária na implementação das políticas públicas, sobretudo em áreas de baixa institucionalidade, impõe

²² A orientação às políticas públicas tem por base um extenso arcabouço legal, o qual perpassa desde a constituição nacional até decretos e portarias específicas, e documental, por meio de diretrizes, programas e projetos. Exemplos formidáveis são os complexos sistemas de saúde e assistência social vigentes no país.

uma tarefa ao pesquisador social: considerar a possibilidade de que das favelas e seus problemas históricos poderão vir contribuições importantes para a atual encruzilhada política da sociedade moderna, a qual aflige a cidade e a sociedade como um todo.

2.1.3. A coexistência dos modelos e das práticas democráticas: sobre a representação, a participação e a deliberação

Embora bastante enunciados nas seções anteriores, os conceitos de representação e participação suscitam valores e significados diversos. Em alguns autores, encontramos uma abordagem que os coloca em oposição, ao passo que a valorização de um implica no descrédito do outro (DAHL, 2015; SCHUMPETER, 1942). Em contrapartida, outros autores apostam na complementaridade e na coexistência de diferentes mecanismos democráticos (AVRITZER; SANTOS, 2002; PITKIN, 2006).

Como vimos, a representação é um conceito que funda a democracia liberal. Porém, atualmente essa forma de manifestação democrática está sendo reavaliada e ampliada, um processo no qual sua própria natureza é questionada, acarretando uma nova proposição quanto aos limites de seu escopo e de sua implementação (FERES JÚNIOR e POGREBINSCHI, 2010). Isto posto, iniciamos esta seção, aprofundando o debate acerca da representação.

Hanna Pitkin (2006), em estudo clássico sobre a representação em meados do século XX, afirma que, em sua origem, o termo não indicava tomar o lugar de outra pessoa, nem mesmo tinha o sentido de atuar para alguém como seu agente autorizado. Ao assumir este lugar bem definido no debate político a partir do século XVII e depois de avanços conjunturais nas dinâmicas democráticas ligadas ao sufrágio, aos partidos políticos e às instituições legislativas e executivas, o conceito de representação suscitou algumas discussões. A primeira e mais marcante delas se refere ao papel do representante: ele deve agir de acordo com o desejo de seus eleitores ou deve seguir o caminho que julga melhor? Pitkin (2006) denomina este debate como “polêmica do mandato e da independência”.

A autora também afirma que este debate expõe um falso conflito, haja vista que a função de um legítimo representante consiste em fazer avaliações independentes, sabendo e antecipando o que os eleitores desejam. Dandara Melo (2016) explora essa questão:

Ao invés de se pensar a representação por meio de uma lógica identitária ou de substituição, deve-se pensá-la como diferença e separação entre representantes e representados. Nesse relacionamento, o risco de desconexão é permanente. Por outro

lado, a conexão é garantida por ciclos de antecipação e a retomada (atividades de autorização e prestação de contas), envolvendo o relacionamento entre eleitores e representantes, e também entre eleitores e eleitores (MELO, 2016, p. 40).

Em outras palavras, a representação implica em fazer presente o que está ausente. Este é um paradoxo insolúvel e até desejável para a dinâmica representativa. A “presença do representante justifica-se e se valida pela ausência do representado, assim como a ausência do representado justifica-se e se valida pela presença do representante” (FERES JÚNIOR e POGREBINSCHI, 2010, p. 139). Ou seja, é necessário ter em mente que a representação remete a um objeto faltante e que ela não supre essa ausência. Tal paradoxo se mostra interessante, embora problemático do ponto de vista do ideal democrático, no sentido que é justamente esta tensão que permite o controle e a crítica da representação vigente.

Luis Felipe Miguel (2014) também envereda pelo debate acerca da representação e afirma que “é possível observar que a construção de qualquer ordem democrática, qualquer que seja ela, coloca uma série de desafios – e que a exigência de representação implica na incorporação de vários desafios adicionais” (MIGUEL, 2014, p. 13). Para além dos desafios inerentes à prática democrática, a representação política é a origem de um conjunto de problemas fundamentais para a exercício político, os quais, na prática, são estreitamente ligados entre si.

O autor destaca quatro desafios, sendo que o primeiro deles se refere à separação entre governantes e governados. Neste ponto, o autor lança mão do conceito de soberania nominal do povo concedida ao governante para explicar essa relação. Em outras palavras, o governante não se limita a efetivar e impor ao povo as decisões coletivas e a vontade geral que emana dele próprio, mas é soberano em suas ações de governo.

O segundo problema aponta para a “formação de uma elite política distanciada da massa da população” (MIGUEL, 2014, p. 15). Em consonância ao primeiro problema, a especialização da atividade política implica nesse distanciamento, o que, por sua vez, limita sobremaneira o desejável “princípio da rotação” ou alternância de governo, que é quando se governa e é governado de maneira intercalada.

O terceiro problema diz respeito “à ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes” (MIGUEL, 2014, p. 16). Luis Felipe Miguel aponta tanto para a inovação causada por este novo ator político no cenário, haja vista que o representante retira naturalmente a autonomia da população, como também para processos de cooptação e a tendência à formação de espírito de corpo das instituições, criando uma nova identidade distante dos representados.

Por fim, o último problema revela os limites impostos pela representação eleitoral e a consequente “distância entre o momento em que se firmam os compromissos [a campanha eleitoral] e o momento do exercício do poder [o exercício do mandato] (MIGUEL, 2014, p.17).

O autor defende que a representação enviesada característica dos modelos hegemônicos da democracia reproduz as desigualdades existentes, e, propõe, ao fim, a construção de uma representação democrática em contrapartida à democracia representativa:

Ao mesmo tempo, a expressão “democracia representativa” guarda uma tensão interna que não deve ser escamoteada, mas mantida como um desafio permanente. A representação estabelece, por sua própria lógica, um movimento de diferenciação oposto ao requisito da igualdade, que é próprio da democracia. Lutar contra essa tendência, buscando a redução diferencial de poder entre representante e representado, é uma tarefa renovadora. (MIGUEL, 2014, p. 308)

Para a democracia participativa, são centrais as ideias de autogoverno e soberania popular determinada pela participação dos cidadãos em discussões e decisões. Tem-se o entendimento de que as decisões políticas devem partir do conjunto de cidadãos.

Marcos Nobre (2004) aponta para Rousseau (1983) como o pensador original dos sistemas de governo em que o papel do cidadão ganha mais importância. Por sua vez, autores como Carole Pateman, Nikos Poulantzas e C. B. Macpherson figuram entre os teóricos contemporâneos do modelo democrático participativo. Em linhas gerais, há acordo entre eles no que se refere ao papel das instituições representativas e do governo, atuando como moderadores dos interesses dos cidadãos.

Por sua vez, Santos e Avritzer (2002) descrevem a democracia participativa como uma “luta de comunidades e grupos subalternos contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 32).

Neste sentido, a participação ganha um adjetivo complementar, transforma-se em participação social, participação popular, ou ainda, participação cidadã. Ainda assim, seu significado e sentido dentro de um determinado arranjo social são bastante fluidos e variáveis, construindo, respectivamente, uma gama diversa de instituições participativas que se identificam com a trajetória específica de cada território, em suas diferentes escalas²³. Ao considerar, porém, as políticas públicas, a relação entre Estado e sociedade por meio de

²³ Tal efeito é característico de conceitos em disputa, sendo assim, a mesma avaliação histórica e conjuntural deve ser feita para analisar os demais modelos democráticos aludidos neste trabalho, a saber, o representativo e o deliberativo.

estruturas ou mecanismos específicos ganha centralidade, sejam eles criados pelo poder público ou pela sociedade civil organizada ainda que apresentem diferentes graus de institucionalização. Tamaña diversidade aponta para a existência de uma multiplicidade de fluxos e, quando consideramos a heterogeneidade dos Conselhos Territoriais examinados nessa pesquisa, as possibilidades de caminhos e de agenciamentos de ação são multiplicadas.

Sonia Fleury e Juliana Kabad (2014) compreendem a relação entre Estado e sociedade a partir do papel de autonomia daquele e da inserção desta:

A importância da ação estatal, exercendo direção estratégica com autonomia em relação aos interesses particularistas é vista como imprescindível para o desenvolvimento de um país. Já a sociedade civil é entendida como a multiplicidade de unidades autônomas e auto-organizadas em torno a seus interesses, com identidade própria e disposição para a negociação e contestação de alternativas políticas. Enquanto a pluralidade destas unidades define a inclusividade da esfera pública, sua efetividade pode ser vista como a capacidade de inserção dos interesses societários na agenda pública. Assim, a participação é vista como uma ampliação da esfera pública, caracterizando-se não apenas pela institucionalização, como também pela inclusividade (quantidade de pessoas reconhecidas como partícipes), e pela efetividade (inserção e inclusão dos interesses de quem está participando), direcionadas de forma eficaz, no sentido que os objetivos da política sejam alcançados. (FLEURY e KABAD, 2014, p. 6)

Segundo Ramirez (2009), há diferentes possibilidades de participação. A primeira delas revela uma relação de antagonismo: sociedade versus Estado. A título de exemplo, podem ser marcados os movimentos reivindicatórios. Outra possibilidade é a relação de parceria entre sociedade e Estado. Neste caso, estão as ações de organizações filantrópicas ou de observatórios, quando em função de assessoramento. Ganha destaque a relação que denominamos por colaboração: sociedade com Estado. Esta situação se mostra presente nas redes de políticas, no planejamento participativo, entre outros mecanismos. Por fim, é apresentada a relação identificada pela cooptação: sociedade no Estado. Observa-se aqui os arranjos corporativos e os conselhos setoriais, por exemplo.

O modelo democrático deliberativo é comumente apresentado como o resultado procedimental da participação. Marcos Nobre destaca Habermas, Bernard Manin e Joshua Cohen como os principais formuladores da democracia deliberativa. Para Nobre (2004), os mecanismos de deliberação se esforçam em promover uma argumentação pública livre entre iguais que resulta em um exercício coletivo de poder. “Pode-se identificar como elementos comuns entre as diversas formulações de democracia deliberativa a centralidade de processos

de discussões racionais entre iguais – em condições de inclusão e transparência – que transformam preferências individuais, buscando o bem público” (DUARTE, 2017, p. 8).

Portanto, este modelo apresenta uma significativa diferença quando comparado ao representativo. O mecanismo eleitoral promove a agregação de interesses e a comunicação entre governantes e seus representados, ao passo que os instrumentos deliberativos possibilitam a transformação dos interesses e a defesa constante das demandas coletivas, haja vista a intensa troca de informações entre os participantes que contribuem para a geração de consensos mais amplos. Em outras palavras, a decisão deliberativa não se restringe à escolha de alternativas, mas oportuniza a criação de novas, demonstrando maior capacidade para a inovação e experimentação.

O potencial comunicacional não pode ser desconsiderado quando levamos em conta os efeitos do modelo deliberativo, pois ele impacta diretamente na qualificação da atuação política dos participantes bem como na construção de identidades de sujeitos coletivos. O envolvimento do maior número de indivíduos na ação política aumenta a expectativa de perenidade das decisões tomadas. São, portanto, mais sustentáveis e longevas por contar com um coletivo de atores para sua implementação e manutenção ao longo do tempo.

Para além dos sentidos e desejos acerca da democracia, o exercício democrático aponta para essa complementaridade, ou seja, demonstra uma soma positiva quando os diferentes mecanismos democráticos se expandem em um determinado contexto. Em artigo fundamental nesta literatura, intitulado “Participação como Representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional”, Thamy Pogrebinski e Fabiano Santos (2011) refutam a ideia da crise de representatividade em voga no debate político contemporâneo ao apresentar o contexto atual mais como uma metamorfose do sistema representativo. Os autores defendem, ainda, que “as práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. O fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, ao enfraquecimento do governo representativo” (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 261). Para os autores, as práticas participativas e deliberativas funcionam como mecanismos de reforço do Sistema Político Brasileiro como um todo e não são antípodas à democracia representativa.

Neste sentido, os autores situam as Conferências Nacionais de Políticas Públicas no espectro de iniciativas democráticas que ampliam o conjunto de práticas de pluralização da representação, uma nova ecologia da representação, abarcando o conceito de representação informal, por exemplo. De maneira inequívoca, este trabalho demonstra como os debates e

decisões tomadas no seio das Conferências Nacionais reverberam e qualificam as atividades legislativas do congresso brasileiro, seja por seu papel informativo, possibilitando uma melhor tomada de decisão do plenário e redução de perdas, seja por incorporar ao debate político, caracteristicamente unidimensional no país, uma multidimensionalidade ao agregar diferentes atores e temas subalternizados²⁴.

Não argumentamos neste trabalho acerca da incorporação da deliberação e da participação ao arripio da representação, embora suas limitações sejam evidentes. Buscamos oferecer, em contrapartida, elementos para a radicalizar a representação democrática, subordinando-a à pluralidade que conforma o interesse coletivo:

Democracia como fenômeno social tem origem na diversidade de existência na sociedade e, por isso, não mais apenas restrita a desenhos eleitorais, mas resultado de inovações institucionais que ampliam o espaço de debate político, ressignificam as práticas predominantes e resgatam atores políticos marginalizados (DUARTE, 2017, p. 27).

É neste contexto que a desejabilidade da diversidade e complementaridade de mecanismos representativos, participativos e deliberativos deve ser buscada. O aprofundamento da democracia requer uma participação não eleitoral e uma representação extraparlamentar (LAVALLE e BARONE, 2014).

Portanto, a coexistência e complementaridade defendida por diversos autores deve estimular o experimentalismo na gestão pública, a fim de criar e implementar novas ferramentas e mecanismos de participação, deliberação e representação. Fissuras e frestas precisam ser alargadas no acesso ao Estado e na incidência em políticas públicas. Nesse sentido, os Conselhos Territoriais em análise neste estudo também podem fornecer indícios para a radicalização da democracia.

2.2. Redemocratização e a emergência da sociedade civil

A redemocratização é o período identificado no Brasil pela reintegração das instituições democráticas anuladas pelo Regime Militar, período fundamental para conformação das dinâmicas e instituições políticas no país. Por isto, a presente seção tratará de dois fenômenos

²⁴ Vale destacar que este processo não se dá naturalmente, mas é objeto de disputas e construções. O percurso descrito exemplifica o tipo ideal, o qual conseguiu ser comprovado empiricamente nesta pesquisa em alguns casos.

que emergem neste contexto e influenciam de forma determinante os Conselhos Territoriais, objeto deste trabalho. São eles: o movimento associativista em favelas e os conselhos gestores de políticas públicas estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Iniciado em 1964, o governo militar aplicava um regime de exceção e censura das instituições nacionais e das manifestações sociais. Formalmente, a redemocratização tem início no governo de Ernesto Geisel, com a “transição lenta e gradual”, e vai até as eleições indiretas de Tancredo Neves em 1985.

É nessa época que os sindicatos dos trabalhadores do ABC paulista começam numerosas manifestações por melhorias nas condições de trabalho. A Igreja Católica também começa a se manifestar com os arcebispos de São Paulo, Dom Evaristo Arns, o arcebispo de Olinda e Recife, Dom Hélder Câmara e o representante da Teologia da Libertação, Leonardo Boff, os quais defendiam a participação social do clero, além das atividades produzidas pelas Comunidades Eclesiais de Base.

A derrocada da Ditadura Militar, em 1985, foi marcada pela insatisfação de diversos atores sociais, políticos e econômicos com os rumos do regime, que tentava controlar o processo de liberalização política assim como as aspirações democratizantes provenientes da sociedade. Este cenário simbolizou a retirada das elites econômicas da coalizão de suporte ao autoritarismo e a sua aproximação da classe trabalhadora, contribuindo para a gradual dissolução do regime. Delineou-se, ademais, a emergência de novos atores na cena política, como o Partido dos Trabalhadores – PT, e o Novo Sindicalismo, que, via estratégia de confrontação, enfatizavam a mobilização de massas, a ação grevista, a supressão da política de arrocho salarial e maior justiça social diante da resiliência do quadro de esgarçamento do tecido social legado pelo autoritarismo. Para além da revitalização da democracia, primou-se por uma distribuição mais equitativa da renda, tendo em vista o caráter genuinamente concentrador, elitista, excludente, direcionado para o mercado do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, que impossibilitou as massas de desfrutarem dos benefícios advindos do “milagre econômico”. Apesar do avanço da industrialização substitutiva de importações, da modernização da estrutura produtiva e da formatação de um capitalismo pujante e dinâmico, a sua principal herança foi a depauperação social dos mais pobres mediante a exacerbação do desemprego, da concentração social da renda e da miséria. Isto implica dizer que os indicadores socioeconômicos vigentes no final do regime foram piores quando comparados àqueles presentes em abril de 1964, quando de sua instauração (PINHO, 2016).

A transição democrática foi impulsionada por diversos fatores, dentre os quais destacam-se os seguintes: a reação da burguesia ao Pacote de Abril; a disputa encampada pelo

MDB; a luta social subterrânea, contínua e pouco conhecida, mas que ganhou notoriedade entre 1977 e 1978 com a emergência de Lula da Silva e do PT; a pressão do governo Jimmy Carter dos EUA, pró-direitos humanos na América Latina, fazendo com que a presença do Brasil no aparato repressivo latino-americano não fosse mais a mesma; e a já citada crise social e econômica, que produziu a grave recessão entre 1982 e 1985. Passa-se, então, do Pacto Autoritário-Modernizante - instituído em 1964, baseado no desenvolvimentismo, como fora o de Getúlio Vargas, mas excluía os trabalhadores e as esquerdas - para a constituição do Pacto Democrático-Popular de 1977 – pela primeira vez um pacto sem a participação do governo, mas que, aos poucos, se torna dominante na sociedade, e também de forma pioneira um pacto no qual as classes populares tinham realmente algum poder.

Ficou evidente que o novo pacto tinha dois objetivos: além da democracia, a redução das desigualdades. Este segundo objetivo era o preço que os trabalhadores cobravam da burguesia. Esta, por sua vez, o aceitou porque toda a crítica que vinha sendo realizada ao regime militar desde 1970 não se focou apenas no seu autoritarismo, mas também no caráter concentrador de renda da classe média para cima das políticas econômicas adotadas. O Pacto Democrático-Popular de 1977 e as “Diretas Já” estavam baseados em quatro princípios básicos: (1) a transição democrática, que interessava a todas as classes; (2) a manutenção do capitalismo, que interessava à burguesia; (3) a diminuição da desigualdade econômica, que interessava aos trabalhadores e às esquerdas; e (4) a retomada do desenvolvimentismo, que interessava a todos. A transição democrática não traria apenas a grande maioria, mas agora se tornava uma conquista dessa maioria; interessava aos trabalhadores, aos intelectuais e às classes médias tanto empresariais, como rentistas e como assalariadas (a classe tecnoburocrática). O que se verificou, especialmente em 1977, foi uma ruptura da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Este pacto novo evidenciou o amadurecimento da sociedade civil, o que culminou em uma relevante participação de movimentos e organizações sociais nesse novo projeto de democracia. A participação torna-se um direito previsto na Constituição Federal. A Carta Magna assegura que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Art. 1, § 1), e institui a participação social em aspectos variados da gestão de políticas públicas.

O movimento social brasileiro estava imbuído pelo sentimento de que a democracia representativa - por meio de partidos - não bastava para a pluralidade dos sujeitos políticos e dos interesses envolvidos na sociedade moderna. Assim, eram necessários mecanismos de participação além das eleições para a democratização do Estado. Foi

levado para esse processo a necessidade de controle social nas dimensões de formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas. A Constituição, por sua vez, transformou tais diretrizes em políticas, sobretudo políticas sociais. (MELO, 2016, p. 18)

Outro resultado desse período de retorno ao ordenamento democrático expresso na nova constituição nacional é a vinculação dos direitos sociais²⁵ à própria condição de cidadania. Sonia Fleury (2008) avalia que este fato pode ser considerado a maior inovação neste campo no século XX, pois conseguiu dissociar a ordem social da ordem econômica, conferindo, assim, um protagonismo ímpar à primeira. A constituição cidadã também rompeu com conceito mais limitado e restrito de Seguro Social vigente na legislação social do país até então. No curso da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, subcomissões temáticas funcionaram como porta de entrada para que diferentes setores da sociedade civil organizada pudessem fazer suas reivindicações. Neste processo toma corpo e ganha adesão o Sistema Único de Saúde, por exemplo, ao passo que a previdência social foi mantida no modelo público.

Como também foi destacado por outros autores, Fleury (2008) ressalta que a ênfase na participação da sociedade reflete uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais em toda a década de 1980, que neste momento conquistou instrumentos inexistentes no passado e introduziu um forte componente de reforma do Estado ao redesenhar as relações entre os entes federativos. Mas também foram instituídas formas concretas de participação e controle social, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo.

A organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental. Neste sentido, destacam-se os setores de saúde e assistência social por seus desenhos institucionais descentralizados e participativos.

Neste período, instâncias ocupadas por cidadãos que têm por objetivo influenciar as ações do Estado, se multiplicam em diferentes formatos ao passo que a participação se tornou obrigatória em diversos planos diretores. Destacam-se, portanto, a emergência das conferências, ouvidorias públicas, orçamentos participativos e, de especial interesse neste estudo, os conselhos gestores de políticas públicas e as associações de moradores/conselhos

²⁵ Por direitos sociais, entende-se: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados.

comunitários. As seções abaixo contextualizam e elucidam as referências destas Instituições Participativas no presente estudo.

2.2.1. O associativismo em favelas em um contexto de fragilidade democrática

Renato Raul Boschi (1982) também analisa o período de pós-autoritarismo e de redemocratização do sistema político brasileiro e destaca os movimentos associativos da sociedade civil organizada. Neste caso, para além de demonstrar como um arranjo político casuístico tem implicações na reconstrução do Estado e sua relação com a sociedade, mas apresentam-se como dinâmicas organizacionais de grupos e comunidades.

Do ponto de vista empírico é inegável a visibilidade que vem assumindo a emergência de formatos associativos oriundos e vinculados ao realinhamento das forças da sociedade civil nos últimos anos. Longe de se expressar apenas a nível da reorganização partidária acionada no bojo do próprio estado autoritário, tal realinhamento se manifesta a nível da ativação do movimento sindical, da busca por alternativas organizacionais para expressão e canalização de interesses mais imediatos, perpassando classes sociais, distintos segmentos ocupacionais (BOSCHI, 1982, p. 107).

Boschi (1983) apresenta uma análise comparativa entre seis movimentos associativos de camada populares urbanas, nas cidades de Fortaleza/CE, Ceilândia/DF, Curitiba/PR, Nova Iguaçu/RJ, Belo Horizonte/MG e Belém do Pará/PA. Em um esforço de compreender as características estruturais e ambientais destes movimentos, percebemos que eles correspondem ou integram regiões metropolitanas. O autor avalia tal condição em dois sentidos, os quais apresentam íntima relação com as estruturas organizacionais assumidas pelos movimentos. O primeiro se refere à ocupação laboral desta população, em que se destaca a vinculação ao setor terciário ligado ao comércio de bens e à prestação de serviços, o qual apresenta significativa instabilidade no vínculo de trabalho e, conseqüentemente, impacta sobre as condições de vida dos setores populares. A expansão do setor terciário no contexto urbano ganhou importância na análise do autor, mas também há, nos casos estudados, a ocupação laboral em instalações fabris, porém já em flagrante declínio.

O segundo sentido pelo qual o autor aborda a inserção urbana destes movimentos aponta para a segregação espacial dos territórios nos quais se fazem presentes, embora em padrões diferenciados. Boschi afirma que tal segregação “é, a um tempo, determinada e reforçada pela distribuição altamente desigual dos recursos pelas diferentes áreas da cidade” (BOSCHI, 1983,

p. 129). Em outras palavras, a segregação espacial corresponde a diferenciações ao longo das camadas sociais. Portanto, fica evidente a razão dos movimentos sociais urbanos à época caracterizarem-se por uma base social composta pelos setores populares que se utilizavam das condições objetivas de vida como elementos de pertença e afinidade, relegando a referência às classes sociais, por exemplo. Portanto, a condição de morador é explicitamente o fator primordial de criação da identidade coletiva.

Renato Raul Boschi chama atenção para este elemento. De forma alternativa aos processos de criação de identidade coletiva nos canais tradicionais de participação e representação dos setores populares, a saber, os sindicatos e os partidos políticos, a vinculação territorial se mostra mais preponderante.

Contudo, não é a identidade de classe – particularmente em termos da dimensão ocupacional – o elemento aglutinador dessas populações em atuação coletiva organizada. O elemento de mobilização – e, portanto, de criação de identidade coletiva – volta-se antes, para os aspectos ligados ao espaço imediato de moradia, os quais, em comparação com a ocupação, tendem a ser de natureza mais permanente (BOSCHI, 1983, p. 129).

A identidade territorial tem impacto decisivo sobre a estrutura e o ambiente no qual os movimentos atuam, implicando, por conseguinte, em uma consonância também das pautas. As condições de vida em favelas, conjuntos habitacionais ou ocupadas por loteamentos populares requerem, de maneira inerente, uma relação direta ou indireta com a questão do uso do solo e da posse da terra. Desta forma, tal disputa se apresenta de maneira unânime nos casos estudados.

O autor também se debruça sobre estes movimentos para analisar os processos de mobilização que culminam em ações coletivas organizadas. Além do fato já destacado pela segregação espacial e a decorrente deficiência do setor público e demais agentes provedores de bens e serviços, Boschi apresenta quatro fatores específicos que desencadeiam o processo de mobilização social. O primeiro deles se refere à ameaça externa à estabilidade do cotidiano, como as remoções ou ainda deficiências estruturais no suprimento de serviços básicos. Outro fator relevante se refere à ocorrência de uma ação repressiva por parte do Estado. Neste caso podemos citar ordenamentos urbanísticos forçados ou operações policiais, por exemplo. O terceiro fator apresenta um elemento ambiental progressivo, a existência de práticas associativas anteriores. Nos territórios onde constata-se este elemento, percebe-se que o papel educativo e pedagógico implica um efeito reprodutivo de maneira orgânica, sendo alicerce para a emergência de novos movimentos coletivos. Por fim, o quarto elemento desencadeador da mobilização social em territórios populares tem a ver com a própria espontaneidade destes movimentos, no

sentido de que se mostram, em grande medida, autônomos, ou seja, partem da iniciativa da população sem a interferência de agente externos.

Este último ponto, de extrema importância para o objeto da presente pesquisa, se apresenta de maneira ambígua em determinados momentos. Em alguns dos casos analisados por Boschi, o papel de organizações externas foi decisivo, como a Igreja Católica e as Comunidades Eclesiais de Base, por exemplo. Porém, mesmo a Igreja desempenhou funções distintas em momentos e casos diferentes. Pode ser percebida, por um lado, uma atividade tutelar, rogando para si a função de interlocutor da população, e por outro, é um ator que estimula a ação coletiva autônoma, isto é, oferecendo suporte logístico para a articulação do movimento. No primeiro caso, o agente externo mobiliza, porém, contém; no segundo, mobiliza e propulsiona (BOSCHI, 1983, p. 135).

Neste contexto, cabe ainda destacar a interação dos movimentos em análise com o Estado. É interessante perceber que o Estado nem sempre é identificado como o alvo direto da mobilização coletiva. Por vezes, a articulação dos próprios movimentos, seus sujeitos e dos moradores que constituem os territórios onde atuam é o objetivo final, ou ainda, as ações têm como alvo empresas privadas. Mas, invariavelmente, o Estado funciona como propulsor dos movimentos coletivos seja por ação, seja por omissão. Como aponta Boschi, “os movimentos, enquanto expressão de luta pelos direitos de cidadania constituíram uma resposta à própria violência institucional do Estado que afeta essas populações na esfera do seu cotidiano” (BOSCHI, 1983, p. 140).

O associativismo surgido no período autoritário no Brasil e aflorado na redemocratização ganha o caráter de novo por duas razões, segundo Boschi (1982). Por um lado, se revela inovador justamente em função do cenário político na estrutura social brasileira. Por outro, a novidade também pode ser percebida ao passo que esse associativismo se mostra como resultado do padrão de desenvolvimento capitalista verificado na década anterior, o qual privilegiou a ampliação do consumo das camadas médias urbanas, propiciando, consequentemente, altas taxas de mobilização social.

Em outro sentido, Mario Sergio Brum (2011) defende que a originalidade do novo associativismo deve ser entendida pela atualização da pauta do movimento, ultrapassando a luta pela propriedade da terra e incorporando a negociação, visando a urbanização destes territórios populares intraurbanos:

(...) a maior oferta de infraestrutura e de serviços públicos nas favelas a partir da década de 1980, com mais investimentos por parte do Estado (em seus diversos

níveis), atesta uma mudança significativa de postura, inclusive pela forma de atuação, que passou a ter como premissa o envolvimento das comunidades nos projetos, por intermédio de suas associações (BRUM, 2011, p. 73).

O destaque à característica popular é central, pois mesmo neste cenário de redemocratização, as bases para o desenvolvimento e os resultados obtidos nestas localidades se diferenciam de maneira significativa quando comparados àqueles obtidos nas regiões da cidade ocupadas pelas classes médias. Portanto, a comparação entre eles pode elucidar, de maneira significativa, a conjuntura política da cidade, mas especialmente, subsidia informações e aponta contrastes para o entendimento da condição periférica associativa nesse período. Esse é o pano de fundo da análise de Renato Raul Boschi em “Associativismo Urbano e Democratização: algumas reflexões teóricas”, de 1982.

A primeira distinção entre os movimentos associativos oriundos dos territórios populares e as regiões de classe média da cidade se dá no âmbito das políticas públicas e nos objetivos desta incidência política. As bandeiras e pautas mais alinhadas à redistribuição do acesso aos serviços do Estado podem ser flagradas nos movimentos oriundos do associativismo das camadas populares urbanas e das favelas, ao passo que, nas regiões de classe média, as demandas são identificadas à distribuição. Consequentemente, no primeiro, a tendência das disputas aponta para uma maior fragmentação das mobilizações, enquanto no segundo, há uma propensão maior para a integração.

Considerando que os recursos organizacionais são apropriados de maneira diferenciada ao longo das classes sociais, uma dedução simples aponta que as relações institucionais estabelecidas entre os conselhos comunitários em áreas de favelas e as associações de moradores em bairros de classe média serão igualmente distintas. Compreendemos, por fim, que a autonomia desfrutada por estas instituições associativas também será afetada por seu local de origem. Enquanto as localizadas em favelas estariam mais sujeitas a um controle direto pelo aparato do Estado e, principalmente, mais expostas a manipulações dentro de arranjos clientelistas, as outras com sede em bairros mais abastados podem gozar de maior autonomia inclusive pela utilização de outros recursos de poder entre os quais pode-se destacar o acesso a canais de informação.

A mesma dependência destacada no parágrafo anterior pode ser aplicada na relação das associações de moradores no que se refere à sua vinculação a uma estrutura organizacional mais ampla, do tipo federativa. No caso das instituições nascidas do associativismo de base popular,

esta vinculação se mostra imperativa para sua sobrevivência. Já nas associações das classes médias é facultativa, sujeita aos seus interesses internos.

Eli Diniz (1983), em artigo intitulado “Favela: associativismo e participação social”, analisa, de maneira detalhada,²⁶ algumas características centrais para compreender as associações de moradores em áreas favelizadas surgidas neste período. Neste processo, a autora afirma que a criação e regulamentação das associações teve início na década de 1960, como uma iniciativa da administração estadual a fim de institucionalizar um canal de comunicação entre os órgãos públicos e as comunidades. Tal relação teve origem no processo de estímulo e incentivo à organização comunitária e desembocou em uma relação de subordinação e supervisão por parte do poder público estadual e seus órgãos de governo. Não obstante, Diniz conclui, seja por expressarem os principais problemas, as prioridades e as soluções do ponto de vista da população local, seja por funcionarem como canal privilegiado para acessar o poder público, que “as associações de favelas constituem um importante instrumento para definição, implementação e avaliação da política do Governo para as áreas faveladas” (DINIZ, 1983, p. 30).

Alguns resultados são de extrema relevância e nos remetem objetivamente ao presente objeto de pesquisa. O primeiro diz respeito às atividades e formas de atuação da associação. Neste aspecto os presidentes entrevistados por Eli Diniz confirmam que o principal objetivo é a melhoria das condições gerais de vida e de moradia da população, no entanto, destacam também o papel cotidiano de mediação da vida social, como regulação de conflitos e divergências, a prestação de várias modalidades de serviços e também a assistência social e jurídica. Boaventura de Souza Santos também ressalta essa função em seu estudo de caso sobre este tipo de organização em favelas. De maneira objetiva, o estudo Diniz (1983) aponta que as cinco atividades mais comuns dentre as associações são, respectivamente: 1- organização e condução de trabalhos comunitários (mutirões), 2- reuniões com a Igreja, 3- recreação e lazer, 4- palestras e conferências, e 5- reunião com dirigentes de outras organizações e grupos da comunidade. Desta forma, destacam-se as ações de mobilização endógena aos territórios favelizados. As estratégias principais de atuação não têm como referência a busca por parcerias

²⁶ Esta pesquisa obteve resposta satisfatória de 103 associações de moradores na cidade do Rio de Janeiro e explorou dez itens básicos em sua investigação, a saber, a origem e a história das associações, suas características organizacionais, os tipos de atividades desenvolvidas, as formas de divulgação dessas atividades, o grau de participação dos associados e membros da comunidade, os principais problemas e prioridades destacados, os canais de acesso aos órgãos públicos, as relações com o Legislativo e o Executivo, as relações com a entidade de cúpula das associações (FAFERJ) e dados pessoais sobre o presidente e sua experiência.

externas, para além da Igreja. Indicam uma preocupação maior com a coordenação de ações para o tratamento de demandas específicas das favelas.

A frequência de reuniões e assembleias também revela a dinâmica de atuação destas instituições - na maior parte dos casos analisados, os encontros acontecem mensalmente, em cerca de 85% deles. Ao passo que o contato e a divulgação das ações para a comunidade em geral se dão por meio de alto-falantes e carro de som (39%), a distribuição de folhetos, cartas, comunicados (21%) e o contato pessoal boca a boca foi apontado como o terceiro mecanismo mais utilizado neste processo (18%).

Outra característica interessante ressaltada na pesquisa diz respeito à interação entre grupos e organizações locais:

As relações que as associações de favelas mantêm entre si, bem como com os demais grupos e instituições que congregam segmentos da população favelada, são relativamente tênues. Excetuando-se as relações com a Igreja, em geral não se observam formas de interação permanente e sistemática, capazes de criar vínculos mais estreitos e laços de solidariedade entre os vários núcleos que atuam no contexto da favela (DINIZ, 1983, p. 52).

Neste sentido, constata-se que a maioria das associações entrevistadas, cerca de 57%, não mantém contato com os demais grupos ou organizações existentes nas favelas. No que se refere à relação com as outras duas principais organizações comunitárias da época, os blocos carnavalescos e as escolas de samba, apenas 29% das associações declararam alguma forma de articulação com tais grupos. A autora destaca que este resultado também foi encontrado em outras pesquisas e estudos. Segundo ela, as organizações nas favelas têm uma “estrutura atomística”, isto é, são

“marcadas pela coexistência de vários centros concorrentes de poder (...) No que diz respeito às associações de favelas, constatamos certo isolamento desta organização face aos demais grupos. Em outros termos, a situação que predomina é a falta de vínculos entre esta e as demais formas de ação coletiva prevaletentes. Um reduzido grau de articulação intergrupar, ausência relativa de relação de solidariedade e cooperação com outros núcleos definem o padrão de interação característico das associações por nós estudadas.” (DINIZ, 1983, p. 53).

Outro dado relevante desta pesquisa revela o grau de participação da comunidade nas atividades da associação. De maneira geral, a participação dos associados foi avaliada pelos presidentes de associações entrevistados de maneira negativa, cerca de 9% dos casos expuseram

os graus mais baixos de participação nas assembleias gerais, um comparecimento de, no máximo, 41% do número total de associados. Quando considerada a percepção dos presidentes, os dados alteram um pouco, ao passo que 64% deles consideram razoável ou alta a participação dos associados. Porém, quando avaliam o engajamento dos moradores, é quase unânime a avaliação negativa, no sentido de baixo comparecimento. As razões destacadas pelos entrevistados indicam a falta de recursos financeiros e materiais e a relação com a própria comunidade. Há muito desinteresse, apatia e acomodação. Ressaltam ainda a desunião e falta de solidariedade.

Por fim, o último aspecto que cabe destacar do cuidadoso estudo de Eli Diniz, em vias de embasar teoricamente o presente trabalho de pesquisa, é a relação das associações com órgãos e autoridades governamentais, ou seja, a percepção de interação com o governo e com a política. Os primeiros contornos desta relação podem ser flagrados ainda no momento de criação e formalização das associações. Como apontado acima, elas surgem, em grande medida, por incentivo do Estado para de estabelecer um canal de comunicação com a população favelizada. Ao fim e ao cabo, tal vinculação embrionária se mostrou um mecanismo tutelar de cooptação, ao invés de propiciar uma escuta efetiva das demandas dos setores populares da cidade.

Avançando nesta análise, a autora distingue dois aspectos na percepção dos presidentes das associações: o primeiro se refere à relação com o Estado e o segundo tem relação à interação com os órgãos de governo com maior atuação nos territórios favelizados. No primeiro caso, têm-se a expectativa de aumentar a assistência ou qualquer contribuição para a melhoria das condições de vida sobre as quais os entrevistados demonstram desejo e aceitação por um lado, mas, por outro, fica evidente a desconfiança e falta de legitimidade para este recorte da população sobre as ações empreendidas pelo Estado. Há majoritariamente uma visão pessimista acerca das possibilidades de auxílio por parte do setor público, preponderando considerações como demagogia, paternalismo, promessas irresponsáveis, incluindo falas do tipo “políticos só querem votos”, “os políticos só atrapalham”, entre outras.

“O ceticismo em relação à ação estatal parece estar associado tanto à noção de que o Governo carece de sensibilidade para os problemas da população pobre, como à descrença quanto a qualquer possibilidade de interferência no processo decisórios por parte desse setor social” (DINIZ, 1983, p. 65).

No que se refere ao acesso às agências governamentais, as avaliações melhoram consideravelmente, porém também é destacada a limitação destas em influenciar instâncias decisórias. Destacam-se, portanto, a articulação com a Fundação Leão XIII, a Cedae e a Light, no âmbito do governo estadual, e com a Administração Regional e a Secretaria de Desenvolvimento Social, na esfera municipal.

Ainda neste contexto, a pesquisa revela as formas e as relações estabelecidas para o encaminhamento das demandas aos órgãos públicos, predominando o contato pessoal. Seja para acessar Executivo, Legislativo ou órgão de governo, o “conhecimento pessoal” é central para conseguir o atendimento direto e uma tramitação mais ágil dos processos. Apenas 29% dos entrevistados afirmaram utilizar os encaminhamentos através de ofício e 8% citaram o abaixo-assinado. Outro dado relevante apontou para o desconhecimento ou baixa familiaridade com os mecanismos formais de acesso e interação com o setor público. Fica evidente a necessidade de um intermediário para superar a falta de informação e o desconhecimento da máquina burocrática do Estado. Por vezes, a Fundação Leão XIII assume esta função, por outras, a FAFERJ ou ainda um deputado ou vereador com alguma vinculação com o território.

Luiz Antônio Machado da Silva (1967) também ajuda a esclarecer esta perspectiva:

O papel das associações de moradores e das agências supralocais no processo político é da maior importância. É claro que elas não monopolizam completamente as atividades políticas das favelas. Existe um número razoável de acordos e contatos desenvolvidos diretamente entre os políticos favelados e os de nível supralocal, especialmente em períodos pré-eleitorais. Mesmo do ponto de vista interno, esses entendimentos (ou desentendimentos) nem sempre giram em torno das associações. Entretanto, parece não haver dúvida de que elas são os pontos centrais do processo político interno, enquanto as agências supralocais representam o ponto central das relações políticas entre a favela e a sociedade global. Daí a necessidade de controlar as atividades das associações (MACHADO DA SILVA, 1967, p. 43).

Atualmente, as associações não detêm mais o monopólio da representação nas favelas por diversos fatores. É neste contexto que os Conselhos Territoriais em tela emergem com objetivos, desafios e resultados similares. Aproximações e distanciamentos serão apresentados ao longo do trabalho. Por isso, cabe agora apresentar nossa apropriação do conceito de território.

2.2.2. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no novo pacto democrático

O Decreto de número 8.243 de 23 de maio de 2014 da Presidência da República instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS. Nele, fica claro que os conselhos de políticas públicas são uma “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2014).

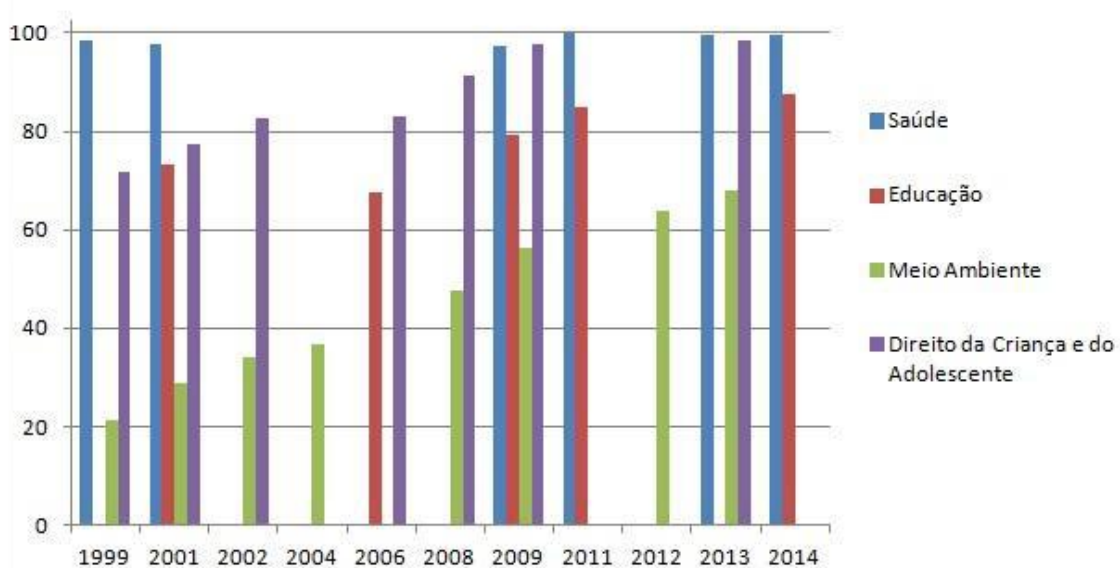
Apesar de este decreto ter sido vetado pelo Congresso Nacional, ele se inscreve no percurso de institucionalização dos mecanismos de participação social. O veto teve como justificativa a tentativa do governo de impor suas políticas por meio deste instrumento participativo, levando em consideração a gestão do Partido dos Trabalhadores à época. Como demonstrou Thamy Pogrebinski, em artigo para Carta Capital em 2014, tal argumento é falacioso, pois as Conferências Nacionais, um dos principais instrumentos do decreto 8.243/14, foram utilizadas pela primeira vez ainda na era Vargas e tiveram franca expansão nos governos do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), oposição aos petistas. Em um trabalho pormenorizado sobre os resultados das conferências nacionais nos últimos anos, Pogrebinski e Santos (2011) demonstram como o alinhamento entre as decisões obtidas nestes colegiados com os atos legislativos é significativo. Os projetos de leis, leis ou emendas constitucionais propostas pelos principais partidos da oposição à época, PSDB e DEM, convergem com as decisões das conferências em 23,8% do total, ao passo que, no caso do PT, tal percentual foi de 25,8% dos casos. Desta maneira, os autores buscam demonstrar o alinhamento suprapartidário da atividade parlamentar com as conferências nacionais.

Como dito acima, os conselhos gestores de políticas públicas também faziam parte do decreto vetado, no entanto, apresentaram significativa expansão e ampliação nas últimas décadas. Atualmente, os conselhos chegam quase à totalidade dos municípios do país. Acompanhando a trajetória ascendente das conferências, os conselhos também se disseminaram em diferentes escalas; podem ser observados nas estruturas municipal, estadual e federal da administração pública. Como demonstra Dandara Melo (2016), a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os conselhos gestores de Políticas Públicas apresentam um caminho de crescimento e expansão nos últimos anos no Brasil:

Em 2014, 99,7% dos municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal de Saúde, o mesmo percentual de 2013, e 2,4 pontos percentuais mais que em 2009. Os conselhos municipais de Educação, por sua vez, estavam em 87,5% das cidades do país, um crescimento de 8,4 pontos percentuais sobre 2009. Os mais recentes dados da pesquisa sobre os conselhos de Meio Ambiente mostram que a presença deles teve alta de 63,7% de 2012 para 67,9% em 2013. A expansão dos conselhos de Direito da

Criança e dos Adolescentes foi de 97,9%, em 2009, para 98,4%, em 2013. (MELO, 2017, p. 32)

GRÁFICO 03 – Proporção dos Municípios com Conselhos Municipais por Área



Fonte: Melo, 2017, p. 32

Para Avritzer (2009), os conselhos são instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil reunidos por reconhecimento e vinculação com a área temática na qual o conselho atua.

O desenho institucional dos conselhos é estabelecido por legislação local, ainda que os parâmetros de tal legislação sejam fornecidos pela legislação federal. Os conselhos costumam ser paritários, com variação da forma de paridade. Entre os atores da sociedade civil, há membros ligados a variados tipos de organizações: de associações

de base, a ONGs, a associações tradicionais sem mecanismos de prestação de contas. (MELO, 2017, p. 29)

Outra característica destacada por diferentes autores aponta para a heterogeneidade dos conselhos gestores de políticas públicas. As diferenças podem ser percebidas nos respectivos desenhos institucionais, com diferentes métodos para a escolha dos conselheiros, assim como para a composição paritária entre os entes. De maneira geral, os conselhos de políticas públicas são instâncias de partilha de poder, uma vez que esses instrumentos têm representação mista de atores da sociedade civil e de atores estatais, porém, o processo de composição se mostra diverso e múltiplo.

Nelson dos Santos (2000), em análise sobre os conselhos de saúde, ressalta a importância que os conselheiros compreendam o “estado de saúde” do território ao qual representa, ou seja, devem aprender e dominar dados e informações sobre as condições de saúde da população daquela localidade. Apenas desta forma, o conselheiro obterá sucesso na formulação de estratégias de atuação e poderá monitorar a execução dos serviços oferecidos pelos órgãos públicos com eficiência. Neste sentido, seja qual for a abrangência do conselho, local, municipal, estadual ou nacional, sua vinculação com o território é central. Ele é o objeto de atuação do conselho.

O autor destaca também que a tomada de conhecimento sobre os indicadores de saúde para determinado território tende a ser natural por parte dos conselheiros quando inseridos nas atividades do conselho. A partir do entendimento e da convivência com o tema aplicado ao território, os sujeitos se empoderam politicamente, tornando-se mais capazes e conscientes do seu papel de representação.

O conhecimento é facilmente apropriado por qualquer conselheiro, às vezes até por conselheiros analfabetos. Com o exercício da participação, os conselheiros passam a se apropriar de um conhecimento que acreditavam ser exclusivo de doutores. Isto é uma constatação da vida real, das reuniões mensais ordinárias de milhares de conselheiros de saúde no nosso país. (SANTOS, 2000, pág. 19)

Percebe-se, portanto, o papel fundamental desempenhado pelo conhecimento difundido nos conselhos no amadurecimento democrático dos sujeitos envolvidos em seus processos e atividades. Tal amadurecimento pode ser ampliado aos territórios pelos quais estes representantes atuam, embora existam algumas ressalvas.

Raimundo Bonfim (2000), liderança da Central de Movimentos Populares aponta alguns limites dos Conselhos que anseiam por superação. São eles:

- a) O despreparo e a falta de conhecimento por parte dos conselheiros, tanto do papel dos conselhos como de suas engrenagens burocráticas e institucionais de funcionamento;
- b) A dependência pela disposição e interesse do governo vigente em incentivar e escutar as decisões coletivas do conselho. Embora legalmente amparados, os governantes não estão de fato obrigados a respeitar e cumprir as decisões dos conselhos gestores;
- c) Outro problema destacado se refere à cooptação dos espaços deliberativos por organizações e movimentos que não estavam na luta por sua criação e não se alinham ao movimento popular;
- d) Baixa articulação e engajamento com órgãos de controle e fiscalização do Estado, como o poder judiciário, ministério público, etc. O estreitamento dessa relação é percebido como fundamental em função do descumprimento das decisões tomadas no seio de conselho.
- e) Outro destaque negativo é o acesso a recursos. Apenas o caráter deliberativo conquistado na legislação pública não consegue promover o acesso dos conselhos gestores de políticas públicas aos recursos e ao orçamento público. Continuam dependentes da disposição e do interesse do governante do momento. Este ponto, na avaliação de Bonfim, é a origem de diversos outros problemas, como o de cooptação, de despreparo dos conselheiros e da baixa capilaridade social, por exemplo.
- f) Por fim, o último desafio elencado diz respeito à baixa capilaridade social, à medida que os conselheiros não se veem obrigados a dar respostas de sua atuação e das decisões do conselho para a população ou grupo social que representa. Os conselhos não são um fim em si mesmos, eles são um instrumento de participação e conquista na definição de políticas públicas.

Este último ponto vai ao encontro do diagnóstico de Nelson dos Santos (2000). Ao destacar o que considera a principal característica dos conselhos gestores de políticas públicas, a saber, a pluralidade²⁷, Santos atribui a esta propriedade a grande força dos Conselhos de Saúde. Quando, por motivos diversos, o equilíbrio desta diversidade perde força, ou seja,

²⁷ Para além da exigência legal, a qual determina a participação de diferentes atores sociais, como no caso da saúde em que reúnem-se usuários, profissionais, prestadores de serviço e o próprio governo, esta pluralidade é desejável. Ela representa a maior potência e implica também em maior efetividade na atuação dos conselhos, qual seja a incidência nas políticas públicas.

“algum seguimento começa a predominar sobre os outros, o próprio conselho se enfraquece. As decisões perdem o poder de pressão para implantar o sistema de saúde que atenda os interesses da população” (SANTOS, 2000, p.17). Neste sentido, a composição plural e, por conseguinte, o engajamento dos diferentes atores é novamente central, no sentido de produzir e encaminhar demandas e propostas de maneira articulada, permeando os diferentes grupos sociais e fazendo de cada um deles porta voz para a disputa pública.

A força política de representação social está na mobilização dos movimentos sociais e da entidade na rua, na imprensa, na mídia (...) Todos os estudos e estimativas deduzem que a sociedade brasileira organizada não represente mais que 15% da população do país. Ou seja, 85% da população brasileira é sociedade desorganizada. É um dado comparativo importante pois, por mais urbanizada que seja nossa população e por mais que tenham crescido nos movimentos sociais, é uma porcentagem baixa comparada com sociedades mais desenvolvidas (...) Para o Brasil, isto já é uma fragilidade e se a sociedade organizada começa a relaxar porque tem um Conselho de Saúde, então a força política dos movimentos sociais diminui ainda mais (SANTOS, 2000, p. 20).

Em outras palavras, o autor percebe uma diminuição no envolvimento dos movimentos sociais quando estes conseguem eleger um de seus membros para o Conselho, delegando ao indivíduo as respostas neste fórum e diluindo a força e a contundência em relação ao tipo de participação anterior.

Em percurso semelhante, Raquel Raichelis (2000) analisa o processo de institucionalização dos conselhos, de maneira mais evidente nos conselhos de assistência social. Segundo a autora, o movimento de institucionalização dos fóruns amplos de concertação social, cristalizados nos conselhos gestores de políticas públicas, acabaram por desativar aqueles originários. Esses fóruns eram espaços autônomos, não formais e não institucionalizados e foram compreendidos como um estágio para a implantação dos conselhos gestores de políticas públicas. Raichelis indica o grande equívoco desta avaliação, pois ela “implicou uma perda política muito importante. Há uma diferença entre o papel dos Conselhos e o papel da participação social mais ampla” (REICHELIS, 2000, p. 43).

Reichelis vai além, utilizando exemplos de conselhos que funcionam como instâncias fechadas, com fraca capilaridade social e sem sintonia com fóruns sociais mais amplos. A autora afirma que a tendência geral dos conselhos é cair na burocratização e na rotina institucional. Neste sentido, até mesmo os conselhos gestores de políticas públicas, grande conquista da sociedade civil brasileira, devem ser submetidos ao controle social. Os conselheiros não devem

prestar contas apenas aos gestores públicos, mas, fundamentalmente, ao grupo de cidadão ao qual representam.

Mais um efeito que comumente aparece como resultado deste mesmo processo é a concentração nas ações de controle e fiscalização por parte dos Conselhos. Dado o objetivo de melhorar a efetividade e a eficácia dos programas e serviços públicos impostos a eles, quando estes são reduzidos ao controle e a fiscalização, tal potencial é ceifado. Sem debater o conteúdo da política, seus objetivos, estratégias e prioridades, por exemplo, o aperfeiçoamento é inviável.

Neste sentido, os desafios apresentados para os conselhos gestores de políticas públicas demonstram que a democratização oriunda destes espaços não é imediata ou natural. O aperfeiçoamento não só das políticas públicas, mas também da democracia pode ser questionado. Seu potencial para ambos os resultados é evidente. A autora conclui, portanto, que “estamos diante de um grande desafio que é criar estratégias para recompor a totalidade da política social. Os conselhos deveriam ter essa tarefa, que transcende a política específica e setorial.” (RAICHELIS, 2000, p. 45)

A revolução cultural e política promovida pelos conselhos ao trazer para a interlocução com o Estado atores desconsiderados no passado apresenta também potencial pedagógico por meio do controle social em vias de promover o aprofundamento da democracia brasileira.

3. RESULTADOS

Neste capítulo, apresentamos os resultados obtidos nas pesquisas de campo realizadas nos bairros Caju e Vila Kennedy. Para tanto, não nós restringimos apenas aos relatos dos diferentes tipos de atores sociais entrevistados, mas procedemos também uma profunda análise das condições de vida a partir de dados socioeconômicos extraídos do censo demográfico vigente, além de estudos complementares com a mesma fonte oriundos do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Desta forma, como foi destacado na abordagem metodológica e teórica deste trabalho, temos como objetivo a investigação do contexto no qual nosso objeto de pesquisa emerge. Com as entrevistas e os documentos reunidos, buscamos adentrar nas dinâmicas específicas dos Conselhos Territoriais.

Portanto, a primeira seção se dedica ao bairro do Caju, descrevendo em profundidade tanto a conjuntura do bairro como também avaliações sobre a Rede Intersetorial que ali atua. Na segunda seção, o bairro de Vila Kennedy é o foco e o mesmo roteiro é empregado para descrever este caso.

3.1. Sobre o Conselho Territorial do bairro do Caju

3.1.1. O bairro do Caju e os microterritórios

O Complexo do Caju fica localizado na Zona Portuária do Rio de Janeiro. Seus moradores ocupavam inicialmente um terreno pertencente ao Ministério da Aeronáutica. Entretanto, foram desalojados devido à expansão comercial da área e de novas instalações militares. Como consequência, esta população deixou a orla do mar e começou a habitar os morros do bairro. Os inúmeros aterros feitos na orla complementaram este quadro. Devido à proximidade do mar, a pesca ainda é uma importante atividade dentro da comunidade. A origem da ocupação do território se deu em função dessa atividade de trabalho.

O bairro do Caju é composto por nove comunidades, consideradas favelas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. São elas: Parque Alegria, Parque Vitória, Vila dos Mexicanos, Parque Boa Esperança, Parque Conquista, Parque São Sebastião, Ladeira dos Funcionários, Parque Nossa Senhora da Penha e Quinta do Caju. As comunidades

Parque Alegria e Parque Vitória formam o complexo denominado Complexo Parque Alegria, enquanto as comunidades Parque São Sebastião e Ladeira dos Funcionários compõem o complexo com nome Ladeira dos Funcionários.

FIGURA 01 – Ortofoto com delimitações dos diferentes microterritórios do Caju



Fonte: Instituto Pereira Passos

Considerando o zoneamento urbano formal no bairro do Caju, identificamos que sete das comunidades listadas acima se encontram em Área de Especial Interesse Social (AEIS). Entretanto, três comunidades do bairro não estão dentro da área de abrangência destas AEIS, são elas: Parque Conquista, Parque Nossa Senhora da Penha e a Via Presidente João Goulart. No que se refere ao reconhecimento de logradouro pelo governo municipal, apenas as comunidades Parque Boa Esperança, Parque São Sebastião, Ladeira dos Funcionários e Quinta do Caju possuem Decreto de Reconhecimento de Logradouros. Já as comunidades Parque São Sebastião, Ladeira dos Funcionários e Quinta do Caju, ao contrário das demais, possuem Decreto de Uso e Ocupação do Solo.

Ainda sobre as intervenções públicas, grandes programas de urbanização de favelas passaram pela região. As favelas Parque Alegria, Parque Vitória, Parque Boa

Esperança, Parque Conquista, Parque São Sebastião, Ladeira dos Funcionários e Quinta do Caju receberam intervenções de urbanização dos Programas Favela Bairro ou Bairrinho. Já as comunidades Vila do Mexicano e Parque Nossa Senhora da Penha passaram por este processo nas fases II e III do programa Morar Carioca (2014).

Os dados censitários do bairro (IBGE 2010) estão consolidados na tabela abaixo, assim como do município do Rio de Janeiro, para fins de comparação com o conjunto da cidade.

TABELA 01 - População, Domicílios, Habitantes por Domicílio, Área e Densidade Demográfica segundo as comunidades do Caju e Município do Rio de Janeiro

<i>Comunidades</i>	<i>População ⁽¹⁾</i>	<i>Domicílios ⁽¹⁾</i>	<i>Habitantes por Domicílio</i>	<i>Área (m²) ⁽²⁾</i>	<i>Densidade demográfica (hab/ha)</i>
Parque Alegria	1.493	505	2,96	26.246	568,8
Parque Vitória	1.784	555	3,21	20.045	890,0
Vila do Mexicano	326	89	3,66	8.440	386,3
Parque Boa Esperança (RA - Portuária)	5.065	1.558	3,25	102.069	496,2
Parque Conquista	1.515	481	3,15	20.050	755,6
Parque São Sebastião	1.403	417	3,36	20.683	678,3
Ladeira dos Funcionários	1.119	324	3,45	34.229	326,9
Parque Nossa Senhora da Penha	1.201	384	3,13	14.718	816,0
Quinta do Caju	2.211	809	2,73	56.317	392,6
Total	16.117	5.122	3,15	302.797	532,3
<i>Rio de Janeiro ⁽³⁾</i>	<i>6.320.446</i>	<i>2.146.340</i>	<i>2,94</i>	<i>570.917.463</i>	<i>110,7</i>

Fonte: Instituto Pereira Passos, com base em IBGE, Censo Demográfico (2010)

O bairro do Caju possui mais de 16.000 habitantes e ocupa uma área de 302.797 metros quadrados. Dentre as comunidades, Parque Boa Esperança e Quinta do Caju apresentam a maior população: 5.065 e 2.211 habitantes, respectivamente. A comunidade Vila do Mexicano é a que apresenta a menor população, com apenas 326 habitantes.

Outro ponto a ser notado na Tabela 01 é a diferença de densidade entre as comunidades que compõem o bairro do Caju. As comunidades Vila do Mexicano, Ladeira dos Funcionários e Quinta do Caju são as áreas menos densas, com menos de 400

habitantes por hectare, enquanto a comunidade Parque Vitória é a área mais densa com 890 habitantes por hectare. Vale ressaltar que mesmo a comunidade que apresenta a menor densidade demográfica (Ladeira dos Funcionários com 326,9 hab/ha) é sobremaneira mais densa que a cidade do Rio de Janeiro como um todo, que tem 110 hab/ha.

O número médio de habitantes por domicílio é de 3,15 pessoas, superior à média do município do Rio de Janeiro (2,9). De fato, a maior diferença entre as áreas está na densidade demográfica: enquanto no município do Rio de Janeiro a média é de 110,7 hab/ha, no bairro do Caju esse número é de 532,3 hab/ha.

A faixa etária da população também é outro dado interessante para a caracterização demográfica deste território. Considerando os extremos, no que tange a população idosa por um lado e a população infantil por outro, observamos que apenas 5,3% da população é idosa ao passo que na cidade do Rio de Janeiro a taxa é de 10,4%. Em contrapartida, quando observamos as faixas etárias de crianças e de jovens (0 a 14 e 15 a 29 anos), o somatório dos indivíduos que compõem estas faixas etárias constitui 55% da população local e na cidade do Rio de Janeiro é de apenas 43,5%.

Os dados socioeconômicos extraídos da pesquisa censitária mais recente do IBGE, mais especificamente sobre o analfabetismo da população com 15 anos de idade ou mais, revela que, enquanto para este recorte etário a média de pessoas não alfabetizadas na cidade do Rio de Janeiro não excede 3%, nota-se que nas comunidades Vila do Mexicano, Ladeira dos Funcionários e Parque Boa Esperança este recorte é de 11,4%, 9,4% e 9,3%, respectivamente. Esta proporção é, de fato, consideravelmente maior do que a média geral de 7,5% do bairro do Caju. Tal dado é extremamente relevante pois indica com clareza a desigualdade manifesta nestes territórios.

Uma nova ressalva que deve ser considerada, para além da comparação dos dados do bairro com o conjunto da cidade, é a discrepância dos indicadores socioeconômicos entre as próprias comunidades que compõem o bairro. Desta forma, mais uma vez é reforçado o argumento da necessidade de se compreender as dinâmicas específicas de cada território e, conseqüentemente, suas demandas particulares. Considerando este mesmo indicador, o analfabetismo da população com 15 anos ou mais, percebemos que os percentuais entre as comunidades Vila do Mexicano e Quinta do Caju também são bastante díspares: enquanto na primeira, 11,4% das pessoas com 15 anos de idade ou mais foram identificadas como sendo não alfabetizadas, na segunda, apenas 1,4% das pessoas na faixa etária considerada está na mesma condição.

Pablo Melo, diretor do Centro Municipal de Saúde do bairro até 2016, revela as condições sociais e o cenário sob o qual atuou enquanto gestor de saúde do território:

Hoje o Caju saiu do ranking do penúltimo bairro com menor IDH da cidade e agora é o décimo primeiro. O menor IDH no município do Rio de Janeiro significa não ter saneamento básico para todo mundo, creche para todo mundo, uma saúde mais qualitativa. Você está afirmando o contexto de violência, você está afirmando que o bairro não tem uma condição de moradia adequada e essa é a realidade do Caju. Um bairro com algumas fragilidades sociais muito importantes, que faz com que aquelas pessoas vivam um contexto muito ruim. Hoje você tem 4 mil pessoas analfabetas no Caju, de 33.000. A formação das pessoas ali também é muito ruim. Essas pessoas são provenientes do Nordeste e chegam no bairro com um sonho de conseguir emprego no Rio de Janeiro, de melhorar de vida, mas tem uma hipossuficiência muito grande. Essa pobreza toda se traduz em baixo rendimento escolar, etc.

Quem olha para o Caju acha que aquilo ali só tem cemitério, mas atrás tem 33 mil vidas precisando de atenção. E como é um bairro da região portuária com uma movimentação muito grande, acrescenta-se cerca de 5.000 funcionários por dia. (Pablo Melo, diretor do Centro Municipal de Saúde)

Outro indicador socioeconômico relevante para compreensão da realidade e para identificação das condições de vida dos moradores pode ser encontrado na renda da população que vive nas áreas de favela do bairro. Neste sentido, exploramos agora os dados referentes ao rendimento nominal mensal domiciliar per capita dos domicílios, pois agregam informações importantes sobre o grau de vulnerabilidade. Dessa forma, estes dados são capazes de auxiliar na construção de um panorama mais completo sobre os territórios. A partir dos recortes de renda podemos construir uma estimativa aproximada sobre o número de domicílios nos quais habitam pessoas sob a linha de indigência ou de pobreza. Além disso, podemos indicar, de forma aproximada, a quantidade de domicílios nos quais vivem pessoas elegíveis ou já cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

Considerando os territórios de favela do bairro do Caju como um todo, pode-se verificar que o percentual de domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar per capita na faixa de renda que vai até 1/8 de salário mínimo é de 0,6%, percentual este consideravelmente maior que o apresentado para o município do Rio de Janeiro (0,5%). Ainda no que diz respeito aos dados de renda domiciliar per capita do bairro do Caju, pode-se dizer que o percentual observado na faixa de renda que corresponde à linha de pobreza também é extremamente superior ao encontrado no município do Rio de Janeiro:

se no Caju este percentual é de 6,0%, no município do Rio de Janeiro, o mesmo percentual é de 2,8%.

TABELA 02 - Total e Percentual de Domicílios Particulares por Rendimento Nominal Mensal Domiciliar Per Capita segundo as favelas do Caju e Município do Rio de Janeiro - 2010

Comunidade	Até 1/8 SM		Mais de 1/8 a 1/4 SM		Mais de 1/4 a 1/2 SM		Mais de 1/2 a 1 SM		Mais de 1 a 2 SM		Mais de 2 SM	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Parque Alegria	1	0,2%	21	4,2%	100	19,8%	235	46,5%	122	24,2%	14	2,8%
Parque Vitória	4	0,7%	60	10,8%	149	26,8%	202	36,4%	89	16,0%	10	1,8%
Vila do Mexicano	2	2,2%	16	18,0%	26	29,2%	26	29,2%	13	14,6%	1	1,1%
Parque Boa Esperança (RA - Portuária)	15	1,0%	91	5,8%	379	24,3%	720	46,2%	271	17,4%	46	3,0%
Parque Conquista	3	0,6%	26	5,4%	111	23,1%	173	36,0%	96	20,0%	19	4,0%
Parque São Sebastião	1	0,2%	30	7,2%	144	34,5%	132	31,7%	33	7,9%	1	0,2%
Ladeira dos Funcionários	2	0,6%	35	10,8%	102	31,5%	99	30,6%	50	15,4%	13	4,0%
Parque Nossa Senhora da Penha	2	0,5%	7	1,8%	69	18,0%	154	40,1%	108	28,1%	35	9,1%
Quinta do Caju	0	0,0%	19	2,3%	116	14,3%	253	31,3%	169	20,9%	57	7,0%
Total	30	0,6%	305	6,0%	1.196	23,3%	1.994	38,9%	951	18,6%	196	3,8%
Rio de Janeiro	0,5%		2,8%		10,8%		23,6%		23,7%		34,1%	

Fonte: Instituto Pereira Passos com base no Censo Demográfico IBGE (2010)

A discrepância repete-se no que diz respeito à faixa de renda maior que dois salários mínimos. Se no município do Rio de Janeiro 34,1% dos domicílios possuem rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de dois salários mínimos, nas comunidades Parque Vitória, Vila do Mexicano e Parque São Sebastião, por exemplo, o percentual de domicílios que agregam esta faixa de renda é sobremaneira baixo: 1,8%, 1,1% e 0,2%, respectivamente. Neste contexto, até mesmo a comunidade Parque Nossa Senhora da Penha, que possui o maior percentual de domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar per capita superior a dois salários mínimos (9,1%), revela o quanto as áreas de favela do bairro estão aquém dos percentuais apresentados pela cidade como um todo.

A análise da renda revela um ponto central para reconhecer a realidade do Caju. Quando consideramos as grandes empresas que atuam no território e as comparamos com seus vizinhos imediatos, a população, observamos uma contradição explícita dentro do

próprio bairro. Crislaine Lima, coordenadora de projetos da Fundação Gol de Letra, aponta para a mesma característica:

O Caju tem uma peculiaridade bastante interessante se a gente for pensar a organização de um bairro dentro da capital do Rio de Janeiro, que você tem um aglomerado grande de empresas que tem um volume grande de arrecadação de impostos, de circulação de pessoas, de depredação do próprio território, contraditoriamente a 30 mil moradores que estão escondidos pela questão econômica. Então a gente tem uma relação capital-trabalho aqui extremamente forte e consolidada... Tem uma dicotomia muito grande. Você tem uma geração de riqueza no território junto com uma geração de pobreza porque essas empresas não interagem com a realidade do bairro. (Crislaine Lima, coordenadora de projetos)

Ainda sobre a caracterização dos territórios favelizados do bairro do Caju, cabe avaliar os equipamentos e as organizações com atuação marcada no território. No que se refere aos equipamentos públicos municipais, o bairro é atendido por dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS Quinze de Maio e CRAS Luís Eduardo Magalhães), uma unidade de saúde (CMS Fernando Antônio Braga Lopes) e 13 equipamentos de educação (dois EDIs, seis creches municipais, um CIEP e quatro escolas municipais).

No que concerne às organizações sociais do território, destacam-se oito associações de moradores: Associação de Moradores e Amigos da Vila Clemente Ferreira, Associação de moradores da comunidade Ladeira dos Funcionários, Associação de moradores da Quinta do Caju, Associação de moradores das comunidades Terra Abençoada e Vila dos Sonhos, Associação de moradores do Parque Boa Esperança, Associação de moradores do Parque Conquista, Associação de moradores do Parque Nossa Senhora da Penha, Associação de Moradores do Parque São Sebastião.

Para além das associações de moradores, outros movimentos sociais buscaram sua institucionalização e compõem o campo de organizações da sociedade civil do território. Nestes casos, destacam-se a Associação de Mulheres do Bairro do Caju, a Associação Pró-Melhoramentos do Parque Alegria, o SOS – Serviço de Obras Sociais e, principalmente, a Fundação Gol de Letra.

Para o diretor Pablo Melo há, atualmente, uma cultura de mobilização social e reivindicação de demandas por parte da população do bairro.

A população do Caju sabe a importância que tem hoje a presença do segmento usuário para o alcance dos resultados que eles esperam enquanto cidadãos, então, para isso, eles hoje incorporam esse protagonismo de ir para rua, de participar desses movimentos sociais, seja da Saúde, seja do CRAS da assistência social, seja a educação. A população hoje, por exemplo, não tem acesso à creche e escola, mas eles e a associação de moradores se unem nessa perspectiva de fazer com que os direitos sejam reconhecidos. Mas eles botam a boca e vão lá na gestão, na direção. Eles brigam, eles mandam ouvidoria para secretaria, para prefeitura, fazem manifestações. Pararam a rua Carlos Seixas fazendo manifestações, que é para chamar atenção da prefeitura queimando pneu e manifesta que as pessoas estão no limite. (Pablo Melo, diretor do Centro Municipal de Saúde)

De maneira semelhante, Rosângela Lima também percebe a atuação dos movimentos sociais organizados no território, confirmando a existência de uma cultura de luta e conquista por parte dos moradores do Caju. “Os moradores se juntam com a associação de moradores. Qual é a necessidade que temos? A gente procura ter mais, correr atrás, ter um desenvolvimento melhor com o que a gente precisa” (Rosângela Lima, liderança comunitária).

Quando consideramos, porém, o processo histórico de formação e expansão do bairro, o ativismo flagrado e testemunhado no período atual pode ser questionado. Como aponta Crislaine, coordenadora de projetos da Fundação Gol de Letra, em contraposição aos outros dois entrevistados, o movimento social no Caju se apresenta disperso e bastante incipiente. A fragmentação do território é apontada como uma das razões para justificar o baixo engajamento e mobilização.

Não há (uma cultura de luta e conquista por parte dos moradores). É porque o caju tem uma configuração geográfica ruim e as comunidades muito separadas. Há pouca integração entre os microterritórios. Essa ideia de complexo do Caju não existia até começar a discutir política de ocupação da segurança pública em área de favela. No Caju você não tinha essa noção de complexo do Caju como sendo um só, nesse conceito bairro ou de complexo que está presente em outras localidades (Crislaine Lima, coordenadora de projetos).

Ainda que sejam antagônicos, os relatos sobre engajamento dos moradores para pautas e lutas coletivas dos territórios devem ser compreendidos de forma complementar. Embora sejam acionados desafios antigos para a mobilização dos moradores do bairro no que se refere à separação geográfica e à baixa identidade coletiva, o cenário vivenciado aqui vem demonstrando novas possibilidades e experiências de sucesso neste sentido.

3.1.2. A Rede Intersetorial do Caju

Avaliando positivamente ou negativamente a atuação da sociedade civil organizada no bairro, há convergência entre os entrevistados a respeito de que o surgimento da Rede Socioassistencial do Bairro do Caju no ano de 2009, posteriormente, em 2016, rebatizada como Rede Intersetorial do Bairro do Caju. Os entrevistados reconhecem que a criação da rede aconteceu independente das lideranças comunitárias e dos representantes estatuídos da população. Em todas as entrevistas fica claro o papel central desempenhado pelas organizações sociais do território para disparar o processo de criação e também, no momento seguinte, de mobilização e ampliação das funções da rede.

Neste caso específico, as organizações identificadas como alicerces do processo foram a Fundação Gol de Letra e o Centro de Assistência Social XIII de maio. Rosangela Lima diz, sobre este processo, que a rede do Caju “começou através da Gol de Letra, que mobilizou os órgãos públicos daqui. Depois convidou as lideranças e os moradores.” (Rosangela Lima, liderança comunitária)

Identificamos, portanto, um processo estimulado e liderado pelas organizações internas, no qual os demais atores que compõem a rede foram se agregando em seu desenvolvimento, tanto os sujeitos sociais do território como as organizações externas, pois identificaram naquele espaço as possibilidades de satisfazer suas demandas. No primeiro caso, para a coordenação de ações e a incidência nas políticas públicas, e no segundo, para a identificação e compreensão das dinâmicas locais.

Cabe destacar aqui não só o processo de criação da rede, mas também sua transformação. De maneira inicial, a rede nasce com o objetivo específico de mapeamento da oferta de serviços do bairro. Neste momento, portanto, ganha o nome de Rede Socioassistencial do Bairro do Caju. Porém, com o desenvolvimento de suas atividades, novos objetivos foram incorporados e culminaram na mudança do nome deste espaço de concertação social para Rede Intersetorial do Bairro do Caju. A coordenadora Crislaine Lima explica este processo e as diferenças entre as duas etapas:

Primeiro a gente começa com o objetivo de mapear o serviço e não de ser um movimento social, um espaço de controle social, tanto que ela começa com uma ideia de rede socioassistencial. A ideia da gente era se conhecer. Saber o que a fundação oferece, quais são os serviços do CRAS, os serviços que a associação de moradores tem, ou um morador voluntário que desenvolve uma atividade esportiva dentro da comunidade. Pra gente ter um mapeamento dos diversos serviços, independentemente de sua natureza institucional, seja

pública, privada, pessoa física. Mapear e criar pontes entre os serviços. (Crislaine Lima, coordenadora de projetos)

A partir desta primeira fase, a rede do Caju se dá conta dos desafios estruturais e das expressões concretas das desigualdades manifestas no bairro. A articulação com o serviço público local se torna imprescindível para enfrentar essa realidade. E tem início, então, a segunda fase deste Conselho Territorial.

As reuniões deram andamento e a gente tentou entender nosso próprio fazer. Por que a gente oferece uma coisa e não oferece outra? A gente começou a se questionar como é que o gestor público olhava a política pública pro bairro. Isso muito mobilizados pela participação de alguns presidentes da associação de moradores. Eles não tinham muito essa noção de coletividade e controle social e vinham para a rede muito ansiosos em ter respostas e soluções imediatas, o que muitas vezes não cabem em uma organização da sociedade civil. A gente começou a ver algumas lideranças locais que não entendiam da política pública, gestão de processos. Com quem eu reclamo? Com quem eu falo? Quem pode resolver? Quem é o responsável por isso? E nesse processo a gente percebeu que também precisava contribuir para essa engrenagem funcionar melhor (Crislaine Lima, coordenadora de projetos).

As falas dos entrevistados revelam que desde sua origem até o momento da entrevista há uma preponderância dos atores institucionalizados nas atividades da rede do Caju. Em outras palavras, a rede é marcada pelo baixo engajamento da população em geral e por uma forte atuação de organizações formalizadas nos processos de debate e articulação desenvolvidos. Cabe ressaltar, no entanto, que parte significativa dos representantes institucionais destas organizações formalizadas também são moradores do bairro e carregam consigo esta dupla função.

No que se refere à composição destes espaços, as avaliações coletadas reforçam a diversidade do perfil dos integrantes, porém há uma nítida concentração na faixa etária, pois a grande maioria é constituída de adultos. Também há uma ligeira preponderância no número de mulheres em relação ao de homens. Quando consideramos a tipologia de atores estabelecida neste trabalho, podemos observar, na rede do Caju, a presença de todos: população, órgãos públicos, organizações internas e organizações externas.

O terceiro setor participa, por exemplo, sendo representado de forma bem potencial pela Fundação Gol de Letra. Você tem a representatividade do poder público por parte do gestor da saúde, por parte dos gestores da educação, dos diretores das escolas. Participam também o gestor da Vila Olímpica, a diretora do CRAS. As empresas também participam. Você tem o próprio segmento

usuário sendo bem representado, com os presidentes das associações de moradores. Hoje é uma estrutura, uma rede, bem consolidada em virtude dessa representatividade qualitativa. Você tem todos os setores ali se comunicando e dialogando (Pablo Melo, diretor do Centro Municipal de Saúde).

A Rede Intersetorial do Caju apresenta um grupo de atores singular em sua dinâmica cotidiana. Para além de representantes dos equipamentos públicos do território, das organizações sociais e da própria população e suas lideranças, também compõem a rede representantes das empresas e dos grandes estaleiros que atuam no bairro. Ações desenvolvidas por estes atores no território são levadas à discussão nas reuniões da rede e são passíveis de orientação e modificação neste momento. Sendo assim, para além dos atores sociais tradicionalmente esperados para a concertação social, o setor privado, através dos respectivos setores de responsabilidade social das empresas, também se mostra engajado ao incorporar em sua dinâmica de trabalho a atuação em rede no bairro.

Este é reconhecidamente um dos sucessos acionados por alguns dos entrevistados na atuação da Rede Intersetorial do Caju:

Um aspecto interessante é a participação das empresas. Elas acabaram se engajando na rede de alguma forma, embora com seus limites. Foram acessíveis na discussão da rede. Foram importantes para acessar os gestores públicos, pois a gente sabe que o Estado acaba atendendo melhor esse poder econômico. Melhor do que atende a associação de moradores e as organizações da sociedade civil. A gente conseguiu juntar no mesmo espaço interesses dicotômicos e conseguimos dialogar (Crislaine Lima, coordenadora de projetos).

Para além da composição, a dinâmica de funcionamento se mostra ampliada, com abertura para acolher a diversidade de pontos de vista. De maneira coincidente, todos os entrevistados concordaram que o formato estabelecido nas reuniões plenárias da rede possibilita a participação de todos nas tomadas de decisão, assim como concordam que todos os participantes têm a oportunidade de questionar a forma de organização e condução das reuniões. Fica claro, inclusive, como a rede foi se moldando em virtude da possibilidade de participação, ocorrendo alteração nos horários estabelecidos para as reuniões, definição de pautas e formas de ação e intervenção no território.

De maneira geral, a mobilização e o engajamento dos moradores nas atividades da rede são avaliados negativamente. Há uma significativa concentração de representantes institucionais no cotidiano das atividades, ou seja, a maior parte dos

envolvidos ali estão em nome de organizações formais, seja da sociedade civil, do Estado ou do setor privado. O elemento participativo, em sua gênese, pode ser questionado neste aspecto. Um dado revelado pelos gestores da rede aponta que os moradores e lideranças comunitárias representam apenas 30% dos participantes, sendo que muitos deles também são funcionários das organizações internas, e por isso, ocupam este duplo papel.

Caso exemplar deste fato é a participação maciça dos agentes comunitários de saúde. Eles participavam da reunião como moradores, como representantes do segmento usuário e como profissionais da saúde por trabalhar no Centro Municipal de Saúde. Porém, o que à primeira vista indica uma avaliação pessimista quando consideramos a radicalização da democracia participativa, também aparece como potente elemento de intervenção e simbiose das diferentes instituições que compõem a rede e os moradores do bairro. Pablo Melo afirma que os agentes de saúde tinham uma atribuição muito importante para o conselho, que era a divulgação porta a porta de suas atividades e ações. Foram responsáveis, portanto, por aumentar a adesão e a participação, pois desempenhavam esse papel de articulação e aproximação com os moradores.

Contudo, inúmeras barreiras se apresentam para o engajamento e participação da população. De maneira unânime a presença de grupos civis armados no território é apontada como um dos principais limites para a participação. Algumas falas destacadas nas entrevistas expõem com clareza este dilema:

O tráfico (é a principal barreira). Muita gente já falou que tem medo. Mas a rede está aqui para ajudar o bairro. Muitos que têm interesse não conseguem participar, o jovem, a dona de casa. A rede consegue muita coisa de melhoria que não é só para os moradores. Tenho certeza que a gente conseguiria fazer muito mais coisas se os moradores estivessem junto (Entrevistado x).

A mesma fala pode ser extraída de outros atores locais:

A justificativa da falta de adesão sempre está atrelada ao contexto de segurança. Hoje você tem no Caju dois comandos. Quem é da Manilha ou da Quinta do Caju não pode ir para a Chatuba, para o Parque Boa Esperança. As pessoas perdem mesmo a possibilidade de ir e vir (entrevistado y).

Outra limitação, desta vez destacada por Crislaine Lima, aponta para barreiras materiais da participação impostas pelas condições de vida dos moradores de áreas favelizadas. Segundo ela, é “uma população muito sofrida que sobrevive e acaba por envolver-se de maneira muito pontual e imediatista para a solução de suas demandas sociais”.

Alguns dos limites endógenos e exógenos da estrutura organizacional da rede intersetorial do Caju foram expostos acima. De maneira semelhante, pretendemos nos debruçar agora sobre os aspectos de sucesso que indicam o potencial democrático deste Conselho Territorial. Eles podem ser compreendidos em dois sentidos: o primeiro se refere diretamente à interação e coordenação dos sujeitos sociais locais e o segundo diz respeito à incidência sobre as políticas públicas locais.

Neste primeiro eixo, destaca-se, por um lado, o que os entrevistados denominaram por “empoderamento”, um processo no qual os sujeitos sociais envolvidos nas atividades da rede desenvolvem e acumulam habilidades e conhecimento sobre o território onde vivem, mas também sobre como atuar e se posicionar nas dinâmicas políticas e nos espaços públicos da cidade.

Acho que a associação de moradores do Parque Conquista é um caso muito interessante. A gente tinha lideranças bem fragilizadas, seja pelo controle do poder paralelo, seja no diálogo com o poder público, e a gente conseguiu trabalhar com Rosângela e Bile, que eles tinham que entender as demandas que aparecem na associação, mas também poderiam se envolver mais. Isso é bacana porque a gente viu uma evolução na participação deles. São lideranças comunitárias que entravam e saíam mudas das reuniões, não conseguiam se sentir seguras para falar e se colocar. E em alguns momentos conseguiram inclusive dizer não para o poder paralelo pois se sentiram seguros pra isso. Esse empoderamento chega a um ponto que ela mesmo percebe que precisa fazer outra coisa, chega no limite dela e ela não tem o respaldo da comunidade para seguir nesse tipo de trabalho. Isso mostra que, ao mesmo tempo, é um sucesso, ela conseguiu se empoderar, mas não pode reproduzir isso para a população e transformar a associação nesse espaço comunitário (Crislaine Lima, coordenadora de projetos).

Esse aspecto é de extrema relevância quando consideramos a atuação de Instituições Participativas, como pode ser confirmado pelo referencial acionado sobre este campo. Seu potencial de capacitar os atores envolvidos em seus processos cotidianos se mostra elementar para o sucesso e para a ampliação de práticas e procedimentos de controle e participação social.

Outro elemento destacado como resultado positivo é a coordenação das ações desenvolvidas pelos participantes da rede. Considerando a diversidade de atores e a fragmentação territorial do bairro, eram comuns ações dissociadas e, muitas vezes, concorrentes desenvolvidas por diferentes organizações internas, tanto públicas como privadas. A aproximação e aprofundamento das interações entre estas organizações possibilitou um planejamento conjunto e uma execução de ações mais potente e estruturante quando consideramos o bairro do Caju como um todo.

Conseqüentemente, a Rede Intersetorial do Caju acaba por se tornar um espaço de referência para as ações sociais e públicas no território. Organizações externas que têm interesse em atuar no bairro, mas não dispõem de conhecimento sobre o local, buscam este espaço para apresentar sua proposta de intervenção e arregimentar apoio e capilaridade para sua ação. Essa estratégia é destacada por Crislaine:

De uns três, quatro anos para cá as instituições que chegaram no território identificaram a rede e reconheceram ela como ponto de referência para a entrada. Ter um lugar que as pessoas que não conhecem o território, que não são do território, reconhecendo que é lá que vão conhecer o bairro, entender o contexto do bairro e a partir de lá produzir alguma coisa. Isso é bem interessante (Crislaine Lima, coordenadora de projetos).

Outra gama de resultados positivos advindos da experiência da Rede do Caju se refere ao acesso ao Estado, em seus níveis centrais, mas se refere, sobretudo, à influência sobre as políticas públicas locais. Como afirma Pablo Melo: “a rede é muito importante na prerrogativa de chamar atenção do poder público. Ela traz a câmara municipal para dentro da plenária, ela mobiliza os vereadores, ela mobiliza os secretários, uma gama de intervenções do poder público veio em virtude da rede do Caju”.

O primeiro efeito a ser destacado neste sentido também se relaciona ao potencial de ampliar capacidades dos sujeitos envolvidos. Como afirma o diretor do Centro Municipal de Saúde, o espaço da rede possibilita que os órgãos públicos compartilhem informações de forma mais efetiva e eficaz com os beneficiários finais de sua ação. Desta forma, não apenas a informação e o conhecimento técnico proveniente da gestão pública são disseminadas, mas também é possível envolver e engajar demais instituições e atores locais em suas atividades. Como efeito, o impacto tende a ser multiplicado.

Outro mecanismo utilizado pela rede do Caju se preocupa em acionar os procedimentos formais de proteção estabelecidos pelo Estado. A descrição de dois casos

é bastante elucidativa para este processo. O primeiro tem início com a exposição do relatório sobre as condições de saúde do bairro pelo Centro Municipal de Saúde. Este relatório, esmiuçado em plenária, indicou o alto índice de distúrbios respiratórios como asma, sinusite, pneumocistose e pneumonia. De imediato, na própria reunião, a população relacionou este fato ao excessivo número de carretas e caminhões que circulam no bairro. A partir deste fato, e com engajamento do diretor do Centro Municipal de Saúde, a Secretaria de Meio Ambiente foi acionada e se realizou no bairro o projeto MonitorAr, o qual revelou que o Caju tem a pior qualidade do ar de toda a cidade do Rio de Janeiro. Confirmando a suspeita dos moradores, o principal problema são as substâncias particuladas (poeira) lançadas no ar em função da grande movimentação dos caminhões.

Mais um caso interessante se refere às denúncias de agressão e maus-tratos familiar. A rede do Caju, em função das demandas apresentadas nas reuniões, criou um espaço específico para esta pauta em suas atividades. A partir dele, o Conselho Tutelar é acionado e faz girar toda a engrenagem do serviço público para proteção social da criança em vulnerabilidade.

O Conselho Tutelar quase não entrava no Caju. Agora, como ele é muito provocado pela saúde e pelas demandas da Rede, que reporta maus tratos ou negligência por parte da família. Isso hoje vira um círculo, você provoca o conselho tutelar, que automaticamente provoca o CRAS, que vai fazer acompanhamento do caso, e automaticamente já sinaliza para o Ministério Público. (Pablo Melo, diretor do Centro Municipal de Saúde)

De maneira geral, todos os entrevistados consideram fundamentais a disposição e o interesse do gestor público local para escutar as demandas oriundas da rede e para implementar ações que melhorem as condições de vida da população. Ou seja, não há confiança por parte dos atores envolvidos na Rede Intersetorial do Caju que as estruturas tradicionais e burocráticas do serviço público deem conta de absorver a diversidade e a complexidade daquele território, por isso, a vontade e a predisposição da figura individual do gestor, sensível a estas questões, é imprescindível. A burocracia da administração pública é vista como um vício da máquina. Para Pablo Melo, “muitas vezes a máquina pública e a burocracia estão postas para que você não alcance resultados. Ela é um dos grandes problemas das políticas públicas do nosso país, mais fortemente, para as políticas em favelas” (Pablo Melo, diretor do Centro Municipal de Saúde).

Esta constatação indica um potencial fragilidade formal-legal da rede do Caju quando em posição de diálogo e interação com o Estado e suas políticas públicas. Em um sentido semelhante, os fluxos de interação entre a rede e os gestores públicos são estabelecidos. A informalidade, mais uma vez, é a estratégia preponderante, quando gestores são acionados a partir das relações pessoais. Rosângela nos revela como isto ocorre:

A rede não é formal. Não tem essa relação formal direta com o Estado como esses conselhos (gestores de políticas públicas) que têm isso. Mas temos uma boa relação com a educação, por exemplo, temos acesso direto à educação. O acesso ao esporte e à saúde você consegue com o diálogo com as outras organizações, contato via e-mail pessoal do responsável. (Rosângela, liderança comunitária)

O que se apresenta como uma fragilidade formal-legal, posto em outra perspectiva, cria frestas de interlocução com o Estado e alcança, de maneira informal, resultados positivos. As relações interpessoais possibilitam um acesso mais ágil ao Estado, sobretudo quando consideramos os serviços e equipamentos públicos localizados em territórios de favela. A ativação pessoal dos serviços é comum e corriqueira na dinâmica das políticas públicas locais, porém, quando se avança para acionar os níveis regionais ou centrais da administração pública a partir dos territórios populares, percebe-se uma blindagem quase intransponível.

No entanto, também ganham destaque, na fala dos entrevistados, os exemplos acerca da ampliação do alcance das relações pessoais para acessar níveis centrais da administração pública. A diversidade de atores da rede, com significativa diferença no acúmulo de capital social e econômico, consegue, ao fim e ao cabo, criar outras oportunidades para penetração das demandas provenientes da Rede Intersetorial do Caju. Embora com seus limites e marcações específicas, percebe-se, em alguns relatos, como foi possível acessar níveis regionais e centrais da administração municipal da cidade do Rio de Janeiro através da mediação dos diferentes atores.

“Na educação eu vivia em reunião com a Secretaria Municipal de Educação e com CRE na tentativa de fazer com que o bairro aumente a oferta de creche, por exemplo” (Pablo Melo, direto do Centro Municipal de Saúde).

Neste mesmo sentido, podemos considerar a fala da Crislaine Lima sobre a participação das empresas da rede do Caju.

“Elas acabaram se engajando na rede de alguma forma, embora com seus limites. Foram acessíveis na discussão da rede. Foram importantes para acessar os gestores públicos, pois a gente sabe que o Estado acaba atendendo melhor esse poder econômico. Melhor do que atende a associação de moradores e as organizações da sociedade civil. A gente conseguiu juntar no mesmo espaço interesses dicotômicos que conseguiram dialogar e atuar em conjunto... A gente teve uma situação com a Comlurb sobre a Casa de Banho e a gente teve uma intervenção forte da Petrobrás para conseguir acessar a Comlurb” (Crislaine Lima, coordenadora de projetos).

No entanto, para além das ferramentas informais de articulação e interação com o poder público, a rede do Caju também dispõe e se utiliza de mecanismos formais para estabelecer essa relação. Os convites para participação das reuniões da rede são feitos através de ofícios registrados nos respectivos órgãos. Cartas e boletins são produzidos, seja para diagnóstico situacional seja para denúncia e cobrança, e conseguem trazer para o debate os gestores públicos responsáveis. Desta forma, já se fizeram presentes na reunião da rede o secretário de Assistência Social, vereadores da Câmara Municipal, o presidente da Comlurb e conselheiros tutelares.

Na esteira destas relações formais estabelecidas com o Estado, a fim de acionar e mobilizar diferentes setores da administração pública para participar da rede, também pode ser destacada a participação dos órgãos de controle do Estado. Como foi salientado por todos os entrevistados, encontram-se estabelecidos canais de contato entre a Rede do Caju e estes órgãos de fiscalização do Estado, com destaque maior para o Ministério Público e a Defensoria Pública.

No que se refere à repercussão midiática, os entrevistados concordam que a rede, ou qualquer outra demanda do Caju, não consegue repercutir na mídia e criar mobilização e engajamento social através deste meio de comunicação em massa. Portanto, a experiência na mobilização deste recurso é extremamente limitada no Caju, reforçando a característica predominante nos meios de comunicação hegemônicos, desconsiderando as regiões populares em comparação às áreas com grande concentração de renda.

Ao fim, cabe uma última avaliação a partir das entrevistas. Na tabela abaixo, pode ser encontrada a consolidação da percepção dos entrevistados sobre o papel de cada tipo de ator social nas diferentes fases da execução das políticas públicas de saúde do

território. Encontram-se destacados na tabela abaixo apenas os papéis e funções que dois ou mais entrevistados concordam em atribuir para o respectivo ator.

TABELA 03 – Atribuições de cada tipo de ator social que compõe o Conselho Territorial na execução das políticas de saúde do território - Caju

	Formulação	Implementação	Monitoramento	Avaliação
População	X		X	
Órgãos Públicos		X	X	
ONGs/OSCs	X	X	X	X
Organizações ext.		X	X	

A partir da tabela acima, podemos inferir que o grupo de atores da rede do Caju mais relevante para a incidência em políticas públicas são as organizações sociais não governamentais, à medida que, ao menos dois dos entrevistados, concordaram que, quando em articulação com a Rede do Caju, estas organizações conseguem influenciar todas as etapas de execução das políticas de saúde. Elas participam tanto da formulação como da implementação, do monitoramento e da avaliação. Esta constatação pode ser associada à concentração de atores institucionais identificada na pesquisa e reforçada nos relatos coletados sobre as características da Rede Intersetorial do Caju.

A população, por sua vez, concentra suas responsabilidades na etapa de formulação, mais especificamente na identificação de demandas, e também no monitoramento da execução da política.

Os órgãos públicos do território engajados na rede, para além dos equipamentos de saúde, têm uma atribuição muito marcada na implementação e no monitoramento. Os entrevistados destacaram que os equipamentos de educação, de esporte e de lazer, por exemplo, são fundamentais para a execução dos programas de saúde ao ceder espaço para a realização das atividades.

Por fim, o último grupo de atores são as organizações externas. Assim como os órgãos públicos locais, elas são identificadas nas fases de implementação e monitoramento. Na implementação assumem, por vezes, o papel de viabilizar as ações, cedendo recursos financeiros ou humanos ou articulando com níveis regionais e centrais da administração pública.

De maneira transversal a todos os atores que compõem a rede, aparece a atribuição com o monitoramento. Mais do que uma função característica particular de um ator específico, o monitoramento é uma das atribuições fundamentais distribuídas entre todos na Rede Intersetorial do Caju.

3.2. Sobre o Conselho Territorial de Vila Kennedy

3.2.1. Vila Kennedy e os microterritórios

A Vila Kennedy é um conjunto habitacional criado pelo governo municipal em 1964, no Bairro de Bangu, na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Vila Kennedy fez parte da política de realocação da população que vivia em áreas de favelas de outras partes da cidade. Entretanto, a ocupação da Vila Progresso se iniciou bem antes, por volta de 1941, quando aquela área ainda era um sítio cujo proprietário parcelou o terreno, vendendo os lotes para os moradores da região. A comunidade Nova Kennedy, conhecida como Favela da Metral, começou a ser ocupada em 1978 com a chegada de moradores de conjuntos habitacionais próximos.

A experiência de vida de Simone Pires, gestora de saúde da Área Programática²⁸ de Vila Kennedy, revela uma percepção dos próprios moradores deste processo.

“Eu sou moradora de Vila Aliança que tem uma constituição muito semelhante com a Vila Kennedy. São comunidades que surgiram a partir da remoção de pessoas de áreas mais centrais e foram alocadas nessas duas comunidades a partir da década de 60” (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1).

A Vila Kennedy, para além de sua área formal e de dois conjuntos habitacionais, é formada pelas comunidades Alto Kennedy, Castor de Andrade, Castor de Andrade II, Estrada da Saudade, Rua Congo, Vila Progresso, Nova Kennedy e Estrada Sargento Miguel. Os limites das comunidades, conjuntos e área formal que compõem o território estão localizados no bairro Bangu. Dentre as comunidades, seis compõem o Complexo Alto Kennedy: Alto Kennedy, Castor de Andrade, Castor de Andrade II, Estrada da Saudade, Rua Congo e Vila Progresso.

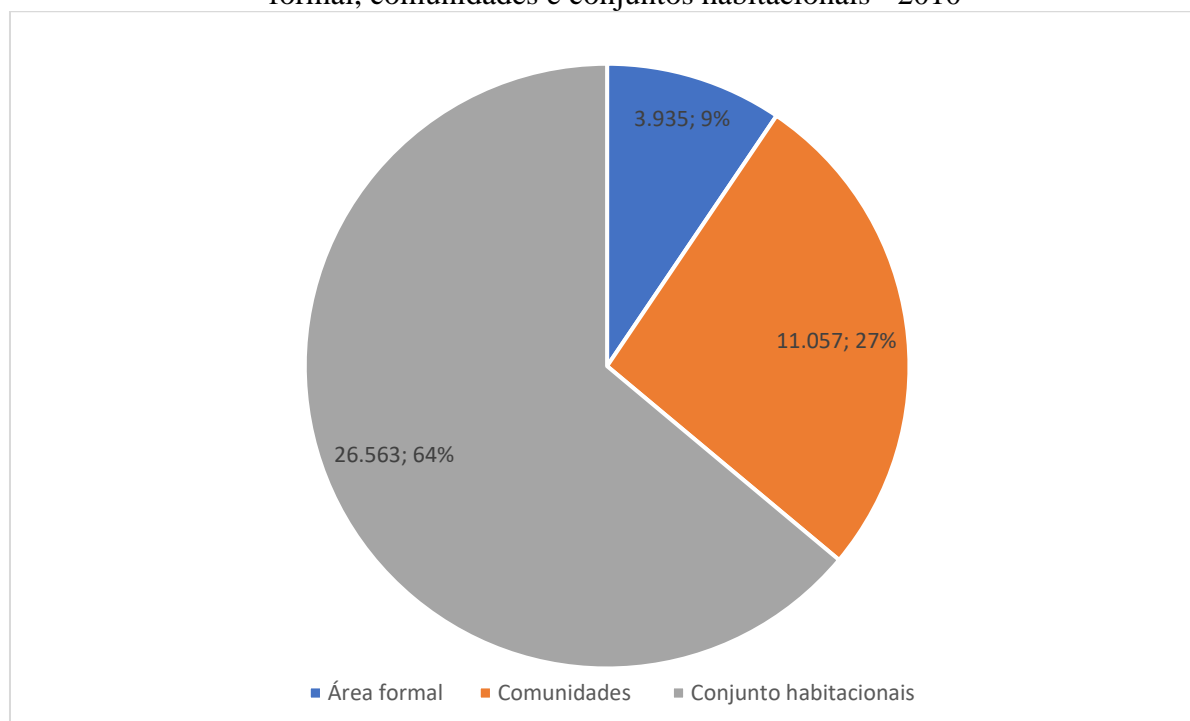
²⁸ A cidade do Rio de Janeiro é dividida em dez Áreas Programáticas (AP) e cada uma delas é composta por vários bairros.

TABELA 04 - População, Domicílios, Habitantes por Domicílio, Área e Densidade Demográfica segundo as comunidades, conjuntos e área formal em Vila Kennedy e Município do Rio de Janeiro

<i>Área formal, Comunidades e Conjuntos</i>	<i>População (1)</i>	<i>Domicílios (1)</i>	<i>Habitantes por Domicílio</i>	<i>Área (m²) (2)</i>	<i>Densidade demográfica (hab/ha)</i>
Área formal	3.935	1.259	3,13	695.907	56,5
Alto Kennedy	2.674	757	3,53	115.618	231,3
Castor de Andrade	118	29	4,07	5.806	203,2
Castor de Andrade II	415	140	2,96	21.493	193,1
Estrada da Saudade	858	281	3,05	34.620	247,8
Estrada Sargento Miguel Filho, nº 164	628	203	3,09	8.255	760,8
Nova Kennedy	3.206	923	3,47	89.941	356,5
Rua Congo, nº 147	1.661	458	3,63	83.243	199,5
Vila Progresso	1.497	484	3,09	58.625	255,4
Conjunto Estrada Sargento Miguel Filho	3.587	1.111	3,23	211.127	169,9
Conjunto Vila Kennedy	22.976	7.191	3,20	964.207	238,3
Total	41.555	12.836	3,24	2.288.842	181,6
Rio de Janeiro ⁽³⁾	6.320.446	2.146.340	2,94	570.917.463	110,7

Fonte: Instituto Pereira Passos, com base em IBGE. Censo Demográfico (2010)

GRÁFICO 04 - Proporção da população de Vila Kennedy segundo a divisão entre área formal, comunidades e conjuntos habitacionais - 2010



Fonte: Instituto Pereira Passos

Um dado a ser observado é a diferença proporcional de crianças entre o total da área (24,7%) e da cidade como um todo (19,4%), assim como a diferença proporcional do número de idosos entre esses dois espaços (7,5% em Vila Kennedy contra 10,4% na cidade do Rio de Janeiro).

Vila Kennedy possui mais de 41.000 habitantes e ocupa uma área de 2.288.842 metros quadrados. Dentre as comunidades, Nova Kennedy é a que apresenta a maior população: 3.206 habitantes. As comunidades Alto Kennedy, Rua Congo e Vila Progresso vêm em seguida e têm entre 2.600 e 1.400 habitantes. A comunidade Castor de Andrade é a que apresenta a menor população, com apenas 118 habitantes.

Considerando o território como um todo (comunidades, conjuntos e área formal), a comunidade Nova Kennedy constitui a área com a maior densidade demográfica registrada: 356,5 hab/ha. Destaca-se a discrepância entre a densidade demográfica encontrada para a área formal e para as demais, visto que a área formal apresenta a menor densidade demográfica registrada para o território: 62 hab/ha. Vale ressaltar, inclusive, que a densidade demográfica de 181,6 hab/ha registrada para Vila Kennedy como um todo, mostra-se maior que a correspondente à cidade como um todo, 110,7 hab/ha. No que tange ao número médio de habitantes por domicílio, no território como um todo, a média é de 3,24 pessoas, um pouco superior à média do município do Rio de Janeiro, 2,94.

Sobre o analfabetismo da população com 15 anos ou mais, a média de pessoas não alfabetizadas na cidade do Rio de Janeiro não excede 3%. Nota-se que nas comunidades Alto Kennedy, Castor de Andrade II, Estrada da Saudade e Nova Kennedy a taxa é de 6,1%, 6,1%, 5,5% e 7,6%, respectivamente. Esta proporção é consideravelmente maior do que a média geral de 3,8% da Vila Kennedy. Por outro lado, também é importante destacar a ausência de pessoas analfabetas, segundo a faixa etária considerada na comunidade Castor de Andrade. O baixo percentual de analfabetos na área formal de Vila Kennedy (2,1%) igualmente merece ser sublinhado. Desta forma, destacamos novamente as desigualdades internas, em relação aos microterritórios que compõem Vila Kennedy, como também externas, quando consideramos o conjunto da cidade.

A Tabela 04 apresenta os dados referentes ao rendimento nominal mensal domiciliar per capita dos domicílios. Considerando Vila Kennedy como um todo, pode-se verificar que o percentual de domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar per capita na faixa de renda que vai até 1/8 de salário mínimo é de 1,0%. Este percentual é o dobro do apresentado para o município do Rio de Janeiro (0,5%). O percentual

observado na faixa de renda que corresponde aproximadamente à linha de pobreza também é superior ao encontrado no município do Rio de Janeiro: enquanto para Vila Kennedy este percentual é de 5,6%, no município é de 2,8%. Esta discrepância repete-se no que diz respeito à faixa de renda maior que dois salários mínimos. Se no município do Rio de Janeiro, 34,1% dos domicílios possuem rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de dois salários mínimos, nas comunidades Alto Kennedy e Nova Kennedy este percentual cai para 2,9%. Situação ainda pior foi encontrada na comunidade Castor de Andrade, onde não foram localizados domicílios que agreguem a faixa de renda superior a dois salários mínimos.

TABELA 05 - Total e Percentual de Domicílios Particulares por Rendimento Nominal Mensal Domiciliar Per Capita segundo as comunidades, conjuntos e área formal de Vila Kennedy e Município do Rio de Janeiro - 2010

Área formal, Comunidades e Conjuntos	Até 1/8 SM		Mais de 1/8 a 1/4 SM		Mais de 1/4 a 1/2 SM		Mais de 1/2 a 1 SM		Mais de 1 a 2 SM		Mais de 2 SM	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Área formal	8	0,6%	40	3,2%	185	14,7%	414	32,9%	405	32,2%	170	13,5%
Alto Kennedy	13	1,7%	86	11,4%	206	27,2%	256	33,8%	111	14,7%	22	2,9%
Castor de Andrade	1	3,4%	6	20,7%	8	27,6%	9	31,0%	3	10,3%	0	0,0%
Castor de Andrade II	0	0,0%	11	7,9%	39	27,9%	42	30,0%	20	14,3%	7	5,0%
Estrada da Saudade	4	1,4%	17	6,0%	63	22,4%	110	39,1%	56	19,9%	22	7,8%
Estrada Sargento Miguel Filho, nº 164	3	1,5%	3	1,5%	23	11,3%	87	42,9%	63	31,0%	21	10,3%
Nova Kennedy	20	2,2%	89	9,6%	249	27,0%	292	31,6%	181	19,6%	27	2,9%
Rua Congo, nº 147	4	0,9%	33	7,2%	119	26,0%	178	38,9%	90	19,7%	17	3,7%
Vila Progresso	7	1,4%	24	5,0%	104	21,5%	196	40,5%	123	25,4%	20	4,1%
Conjunto Estrada Sargento Miguel Filho	6	0,5%	42	3,8%	183	16,5%	401	36,1%	335	30,2%	104	9,4%
Conjunto Vila Kennedy	62	0,9%	365	5,1%	1359	18,9%	2624	36,6%	1770	24,7%	563	7,8%
Total	128	1,0%	716	5,6%	2.538	19,8%	4.609	35,9%	3.157	24,6%	973	7,6%
Rio de Janeiro	0,5%		2,8%		10,8%		23,6%		23,7%		34,1%	

Fonte: Instituto Pereira Passos com base no Censo Demográfico IBGE (2010)

Na Vila Kennedy, a faixa de renda que vai até ½ salário mínimo engloba 2,5% dos responsáveis pelos domicílios, enquanto no município do Rio de Janeiro, este percentual é de 1,3%. Os dados referentes à faixa de renda de ½ até um salário mínimo também expõem diferenças bastante significativas: na comunidade Castor de Andrade, o

percentual de responsáveis pelos domicílios nesta faixa de renda é de 34,5%, bem maior que o percentual apresentado pelo município do Rio de Janeiro (17,1%).

No que se refere aos equipamentos públicos municipais, identificamos quatro unidades da secretaria de assistência social: Central de Recepção de Crianças e Adolescentes Bangu, CRAS de Vila São Bento, Unidade Municipal de Reinscrição Social Dina Sfat e Unidade Municipal de Reinscrição Social Professora Nilda Ney); duas unidades de saúde, CMS Henrique Monat e Clínica da Família Wilson Mello Santos; e dezesseis equipamentos da secretaria de educação, cinco creches ou EDIs e 11 escolas municipais).

Marilda, liderança comunitária de Vila Kennedy, avalia positivamente a estrutura dos equipamentos de políticas públicas no território, porém a provisão dos serviços é problemática:

A Vila Kennedy tem hoje acho que 14 escolas de ensino fundamental, três creches públicas e duas conveniadas, um posto de saúde, uma clínica da família e uma UPA. De equipamentos estamos muito bem atendidos, mas o serviço não. (Marilda, liderança comunitária)

Quando consideradas as organizações comunitárias, ganham significativa preponderância as seis associações de moradores, entre elas a Amovik – Associação de Moradores da Vila Kennedy, a Associação de Moradores da Vila Progresso, a Associação de moradores do Jardim do Eden, a Associação de Moradores do Quafá e o Conselho de Moradores da Vila Kennedy. No campo de organizações sociais, destacam-se nove instituições: Centro de Convivência Infantil, Centro Comunitário Irmãos Kennedy – CCIK, Obra Kolping, Paróquia Cristo Operário, Primeira Igreja Batista de Vila Kennedy, Gal Fênix, Instituto VK Solidário, ONG Mais Que Vencedores.

Vila Kennedy apresenta um significativo histórico de mobilização comunitária e luta por parte dos moradores. Como aponta Marilda:

A comunidade tem a luta dos moradores. E eu estou aqui desde meus 6 anos de idade e vi isso acontecer. Se a gente tem clínica da família, escolas, escolas de segundo grau foi por causa da luta. E hoje estamos na luta com a prefeitura por causa do IPTU e essa organização está envolvida nesse processo. Então essa comunidade tem essa história de luta, de conselhos, associação de moradores e redes de encontro e luta. Vila Kennedy neste contexto realmente vai à luta por aquilo que ela quer (Marilda, liderança comunitária).

De maneira semelhante, Simone Pires, gestora local do setor de saúde, revela que a partir de sua atuação, conseguiu identificar redes de atores locais constituídas no território.

Vila Aliança e Vila Kennedy são dois territórios que têm essa característica muito forte por serem territórios que têm um número expressivo de instituições, associações de moradores, organizações não governamentais, escolas e postos de saúde. Em Vila Kennedy, através desses encontros que a gente teve lá, eu pude então conhecer um pouco mais dessa história de constituição, de como as pessoas se organizam através das instituições que estão presentes no território e a gente percebe que tem um histórico de muita resistência, de muito enfrentamento de algumas situações que se colocam ali como dificuldades para aquele território. A gente percebe em Vila Kennedy que havia muito envolvimento e muita participação social por parte das pessoas que estavam ligadas às associações de moradores e organizações do território. Vila Kennedy era o território que tinha um número muito maior de instituições presentes e participantes em comparação a Vila Aliança, por exemplo (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1).

Joana Fontoura, coordenadora da Plataforma dos Centros Urbanos, programa da UNICEF, reforça essa característica de Vila Kennedy.

No momento que a gente vai a campo apresentar e reunir com as equipes locais dessa secretaria, com os gestores na ponta, encontramos reuniões temáticas intersetoriais dentro da unidade de saúde. Já havia um movimento intersetorial. Já havia um grupo formado, bastante sólido, de representação das secretarias municipais, organizações sociais locais e lideranças muito atuantes (Joana Fontoura, coordenadora da UNICEF para a PCU).

Em meio a este contexto de movimentos sociais vivos e ativos, Vila Kennedy foi um dos territórios alvo de um programa da UNICEF chamado Plataforma dos Centros Urbanos. Antes de continuar a análise sobre a dinâmica local e as características principais deste Conselho Territorial, cabe esclarecer os componentes principais deste programa que teve papel fundamental para este Conselho Territorial em tela.

Sobre o programa Plataforma dos Centros Urbanos

Transcrito do Guia Metodológico da PCU, “a Plataforma dos Centros Urbanos é uma contribuição do UNICEF na busca de um modelo de desenvolvimento inclusivo das grandes cidades que reduza as desigualdades que afetam a vida de suas crianças e seus adolescentes, garantindo a cada um deles maior e melhor acesso à educação de qualidade,

saúde, proteção e oportunidades de participação” (UNICEF 2013). Neste sentido, este programa tem por objetivo final a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes quanto ao acesso a direitos e oportunidades. Para tanto, dez indicadores que envolvem dados de saúde, violência, educação e participação em programas sociais norteiam o desenvolvimento de estratégias e ações da PCU nos territórios intraurbanos onde é implantado de maneira executiva.

A breve análise que segue sobre a PCU busca identificar o processo de construção do arranjo institucional que compõe esse programa. Tem-se o objetivo claro de compreender os conjuntos de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular de como se coordenam os atores locais e seus interesses na implantação de ações específicas em cada território.

Portanto, pretendemos reconhecer como o programa articula e mobiliza organizações de diferentes setores com atuação local. A partir da identificação dos atores envolvidos passamos para analisar o papel desempenhado por eles no desenrolar do quadro lógico de ações territoriais do programa. Em linhas gerais, o percurso irá identificar a formulação ou o desenho ideal do programa, quando passamos a investigar as capacidades administrativas na fase de implementação.

A Plataforma dos Centros Urbanos dentro dos territórios intraurbanos

A primeira etapa do PCU é o estabelecimento do termo de parceria entre a Prefeitura, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Esta etapa é de extrema importância, pois de maneira geral, desenha ao redor da PCU um triângulo de instituições chaves para o desenvolvimento do programa.

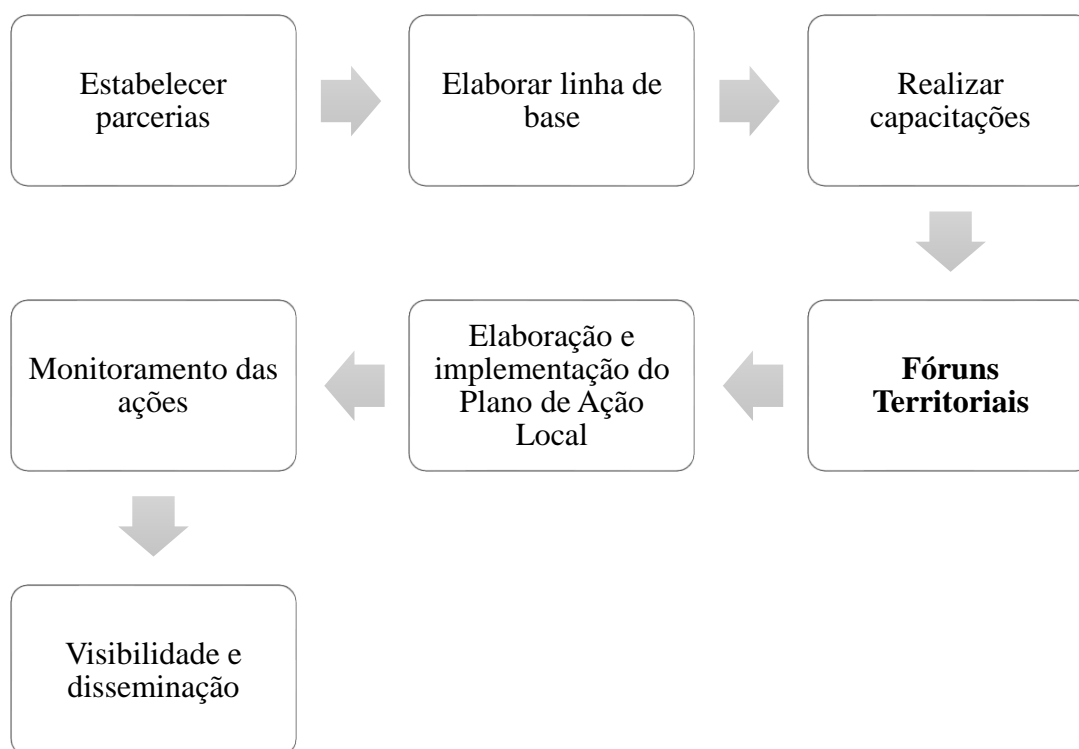
Em um dos vértices, está o gestor metodológico e estratégico: o UNICEF, com funções de articular as esferas nacional, estadual e municipal, apoiar e oferecer metodologias, sistematizar e avaliar dados e disseminar resultados. Em outro âmbito reside a entidade pública com maior capilaridade de ações e equipamentos voltados para o atendimento da população (escolas, postos de saúde, CRAS): a Prefeitura, com atribuições voltadas a subsidiar dados e informações, mobilizar técnicos e gestores públicos para a PCU e promover a participação social e o engajamento das comunidades em suas ações, serviços e metodologias. O terceiro vértice é ocupado por um ator fundamental na articulação de organizações e movimentos sociais para a temática de infância e adolescência: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

(CMDCA), com a tarefa de propor ações intersetoriais no âmbito da PCU e fortalecer a participação e engajamento social nas ações desenvolvidas.

Este arranjo tripartite já confere capital e capacidades fundamentais à PCU para atingir seus objetivos, porém, ele transcende e extrapola o nível territorial. De acordo com os pilares norteadores do programa, para conhecer, agir e transformar a realidade é necessária uma intervenção direta e atenta às características e particularidades do território.

Para entender como este processo é feito pela PCU, avaliemos, com mais profundidade, a rotina de ações executivas que devem ser desenvolvidas a nível local. A figura abaixo mostra o Quadro Lógico de ações territoriais da PCU.

FIGURA 03 - Quadro Lógico de ações territoriais da PCU



Fonte: elaboração própria

A partir do desencadeamento deste quadro lógico, o engajamento dos atores locais é feito por meio dos Fóruns Territoriais, destacando a participação de:

- a) Empresas - para apoiarem estratégias de redução de desigualdades; desenvolverem ações de responsabilidade e investimento social alinhados com a PCU; e contribuírem no fortalecimento e disseminação de boas práticas;

- b) Meios de comunicação - para dar visibilidade às ações e estratégias; divulgar informações aprofundadas socializando o conhecimento; e auxiliar no monitoramento dos compromissos;
- c) Organizações sociais - para auxiliar na construção dos cenários; assessorar o planejamento e implementação de ações; e monitorar os indicadores;
- d) Comunidades e adolescentes - para engajar-se no monitoramento das ações e indicadores; protagonizar ações de mobilização e participação social; sugerir e disseminar temas e discussões; e experimentar, compartilhar e replicar metodologias inovadoras.

A conjunção dos atores locais estratégicos dos variados segmentos descritos acima, formam os “Grupos de Articuladores Locais” (GAL). As ações promovidas por estes grupos incluem a mobilização e articulação da comunidade, o diálogo com redes de serviços públicos e parceiros potenciais, a participação em atividades de capacitação e a escuta às comunidades.

Eles juntaram jovens e adolescente do Rio todo dos três eixos, Zona Sul, Zona Norte e Zona Oeste. O PCU foi criando para ser uma rede onde os adolescentes de campo grande pudessem interagir com os adolescentes da Maré, do Borel. A partir dessa relação a proposta era avaliar as políticas públicas nestes territórios. O PCU serviu muito pra isso, pra essa rede ser criada e ser pensada. (Gelson da Silva, jovem componente do Grupo Articulador Local)

Este quadro lógico se desenrola por quatro anos. Durante este período, podemos identificar, para efeito explicativo, três macro etapas. A primeira se encerra com o primeiro ano do programa. A segunda se estende do segundo ao quarto ano. Por fim, a última etapa se desenvolve no último ano da PCU e dedica-se à sistematização de dados e avaliações.

Primeiro ano – Após a formalização e publicização do termo de parceria entre UNICEF, Prefeitura e CMDCA, o primeiro ano da iniciativa prevê as seguintes atividades:

TABELA 06 – Atividades da primeira macro etapa da PCU²⁹

Atividades	Descrição	Responsável	Envolvidos
Elaboração da linha de base	Organizar e apresentar um baseline com dados desagregados dos indicadores propostos pela iniciativa	Prefeitura	CMDCA e UNICEF
Capacitações	Temas: Metodologia da PCU; Monitoramento da redução das desigualdades; Participação cidadã dos adolescentes; Participação social nas políticas públicas.	UNICEF	Prefeitura, CMDCA, GAL.
Preparação e execução dos Fóruns Territoriais*	Mobilização comunitária e implantação de fóruns no formato de conselhos comunitários para debater, discutir e avaliar ações desenvolvidas.	Prefeitura (equipamento público municipal)	Prefeitura (demais órgãos), CMDCA, GAL, organizações e atores locais.
Elaboração do Plano de Ação Local	A partir da linha de base, do diálogo com o Fórum Territorial e de diagnósticos participativos é elaborado o Plano de Ação Local, que orienta a atuação dos gestores e parceiros ao longo do processo.	Fórum Territorial	Prefeitura, CMDCA, GAL, organizações e atores locais.

Fonte: elaboração própria

Do segundo ao quarto ano – As propostas elaboradas nos planos de ação locais desenvolvidas nos Fóruns Territoriais fundamentam a criação do plano de ação para ser executado a partir do segundo ano. Portanto, as ações deste período destinam-se a:

TABELA 07 – Atividades da segunda macro etapa da PCU

Atividade	Descrição	Responsável	Envolvidos
Implementação e monitoramento das ações	Durante toda a PCU, o monitoramento de indicadores é feito através dos Fóruns e das ações de mobilização social. Correção de rotas e estratégias são ações esperadas desta etapa.	Fórum Territorial	UNICEF, CMDCA, GAL, prefeitura, organizações e atores locais.

Fonte: elaboração própria

²⁹ Em cada território um equipamento público do município, como o Centro Municipal de Saúde ou o Centro de Referência em Assistência Social, é responsável por concentrar os esforços para implantação dos Fóruns Territoriais. Estas reuniões acontecem no formato de conselhos comunitários e têm função transversal em todo o programa; é o coração da PCU para todas as suas atividades.

Quarto ano – O último ano, além da continuação das atividades de monitoramento das ações, se caracteriza pelas seguintes atividades:

TABELA 08 – Atividades da terceira macro etapa da PCU

Atividades	Descrição	Responsável	Envolvidos
Aferição da redução das desigualdades	Utilizada metodologia específica considerando a evolução dos dados desagregados dos dez indicadores e os resultados das ações propostas. A comparação será feita entre os dados do próprio município, no início e no final da iniciativa.	UNICEF	Fórum Territorial, Prefeitura, CMDCA.
Celebração dos avanços e apontamento dos desafios	Os resultados alcançados serão reconhecidos e divulgados pelo UNICEF e seus parceiros. As boas práticas serão sistematizadas e disseminadas nacional e internacionalmente.	UNICEF	Fórum Territorial, Prefeitura, CMDCA.

Fonte: elaboração própria

3.2.2. O Fórum Territorial e as reuniões locais em Vila Kennedy

A proposta de engajamento comunitário da PCU segue as atividades do quadro lógico demonstrado acima. Em Vila Kennedy, como também foi exposto na descrição das características do território, há uma relevante mobilização e organização histórica dos movimentos sociais e das lideranças comunitárias. Desta forma, a implementação territorial da PCU conciliou a proposta do quadro lógico e a conjuntura ativa que encontrou em nível local. Este processo fica claro na fala dos entrevistados:

A PCU foi um programa trazido pela prefeitura. Ela vem pelo poder público. Instituída pelo poder público. O convite (para participação da população) veio dos órgãos de assistência social, saúde e educação e as organizações locais se engajaram com isso. A PCU foi aderida pela rede. Já existia uma rede de lideranças e organizações mobilizada e o PCU convidou ela para participar. Foi mais um espaço que essa rede adentrou. Mas ela já estava constituída (Marilda, liderança comunitária).

A gente começou esse trabalho com uma Comissão da intersetorial, onde a gente fez o primeiro diagnóstico do território que identificou as instituições públicas e não governamentais. Iniciamos convidando essas instituições para participarem de uma apresentação do que seria o trabalho da PCU. E a partir disso a gente desenvolveu durante o período de encontros territoriais e encontros de gestores da secretaria. E a gente participou desses encontros tanto

no nível local e também no nível central (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1).

A gente não queria montar um grupo a parte e sim entrar no fórum já existente para primeiro apresentar a proposta e depois construir com elas uma organização de encontros periódicos em nível local. Foi esse cenário que a gente encontrou, de um arcabouço social organizado. A incorporação das agendas locais é o único jeito de fazer, primeiro por agenda, porque a gente não conseguiria mobilizar os gestores para todos os fóruns, conselhos e reuniões que eles participam. Na nossa concepção não faz sentido criar espaços concorrentes (Joana Fontoura, coordenadora da UNICEF para a PCU).

Portanto, a PCU encontrou em Vila Kennedy um ambiente preparado para a articulação comunitária e se utilizou deste espaço para desenvolver suas atividades. Porém, como também pode ser percebido nestas falas destacadas acima, a PCU não se restringia à dinâmica local, mas também buscava a incidência nas instâncias regionais e centrais da administração municipal. Em função do convênio estabelecido entre a prefeitura e a UNICEF, o acesso e a articulação com níveis supralocais da municipalidade estavam previstos e definidos desde o início da execução do programa. Assim, o poder de mobilização dos serviços públicos é uma característica que deve ser destacada no Fórum Territorial.

Uma das principais lideranças comunitárias de Vila Kennedy ressalta esta característica e a avalia como o principal sucesso deste Conselho Territorial, a saber, a capacidade de engajar gestores públicos, tanto nos níveis centrais quanto locais:

O que a plataforma fez foi trazer o poder público pra essa rede. Acho que a plataforma traz essas três secretarias e as coordenações acabam trazendo o poder público pra essa discussão, que era mais difícil de mobilizar e ainda é. Na verdade, acho que agora está pior ainda. Na ponta a gente consegue articular bem, mas se é uma coisa maior, a gente tem dificuldade. Vivemos momentos muito confusos (Marilda, liderança comunitária).

Joana Fontoura revela que este foi um dos objetivos do programa:

A gente envolvia as instâncias regionais. Na educação tem a CRE, na saúde tem a AP. Porque tem os três níveis: o local, o pessoal, que está atendendo no centro de saúde, na escola ou no CRAS; tem o nível intermediário, que é o regional; e, depois, o central. Então também apoiar essa articulação setorial pra cima, foi isso que a gente tentou apoiar. Também é importante ter esse exercício de não só envolver outras instâncias locais, mas também regionais. Um movimento de engajamento horizontal e vertical, porque as regionais

também são importantes para os efeitos das políticas públicas locais (Joana Fontoura, coordenadora da UNICEF para a PCU).

Porém, esse poder de convocação dos gestores públicos não está dado. Mesmo no fórum territorial de Vila Kennedy, respaldado por um convênio e acordos entre a municipalidade e uma agência da Organização das Nações Unidas, os entrevistados confirmam que a disponibilidade e interesse do gestor público para escutar e agir de acordo com as demandas do conselho é fundamental. Ou seja, sem o desejo pessoal do gestor de estimular e valorizar este processo de participação e deliberação, o fórum territorial não conseguiria obter resultados positivos.

A gente se depara com situação onde a gente percebe que o gestor não tem essa disponibilidade. Mas a gente tentou fazer nos encontros de se colocar na posição de escuta. E essa postura é imprescindível para qualquer trabalho que se proponha a ser de base comunitária, intersetorial, de participação (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1).

Eu destacaria que algumas unidades de saúde, por iniciativas pessoais de alguns médicos e enfermeiros abriam espaços para diálogo. Teve uma médica na AP 3.3 que montou semanalmente espaços de diálogo com os adolescentes. Tem esforços pessoais, de compromisso dos profissionais com a temática. Por um lado, a gente ainda depende bastante do compromisso pessoal dos gestores e não de diretrizes institucionais. E isso dificulta a legitimidade de fato do real cumprimento da política pública (Joana Fontoura, coordenadora da UNICEF para a PCU).

Porém, no que se refere ao diálogo com a população, as condições tradicionais não sofreram um impacto relevante. A dificuldade de disseminação para o conjunto de moradores dos debates e ações desenvolvidos no fórum territorial permanece como uma das grandes limitações deste colegiado. Por um lado, fica claro como essa preocupação se mostrou marginal na gestão do programa, ao passo que estratégias de monitorar e promover essa irradiação não estavam previstas. Por outro lado, as limitações de capilaridade e irradiação das lideranças comunitárias e das organizações sociais mais relevantes do território também foram entraves consideráveis para este processo.

Este elemento revela também características da composição do fórum territorial. Houve uma forte participação da população adulta, sem preponderância de nenhum gênero ou cor. Em certa medida, a utilização da rede de atores e lideranças já constituída culminou na concentração deste mesmo tipo de ator nas atividades do fórum territorial.

Outro elemento que confirma a dificuldade para a mobilização de sujeitos sociais do território é a violência. No caso de Vila Kennedy, o contexto de violência urbana revela, inclusive, a falência do programa das Unidades de Política Pacificadora.

Eu acho que uma das características dos territórios onde a PCU foi desenvolvida, uma das vulnerabilidades era a questão da violência. Em alguns momentos a gente não conseguiu realizar alguns encontros em função de situações de violência armada nestes territórios, conflitos que impediram esses encontros acontecerem. Com o declínio da UPP, começaram a acontecer muitas situações de conflito no território. Diferentemente do que vinha acontecendo anteriormente, quando o território estava em um cenário mais tranquilo. Esse momento mais para o final dessa fase de encontros territoriais foi prejudicado por essa situação de violência (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1).

Os elementos procedimentais de participação e deliberação no seio do Fórum Territorial foram avaliados positivamente por todos os entrevistados. Os participantes do fórum têm oportunidade de iniciar falas, questionar e abrir debates, assim como podem questionar a forma e o formato de condução das reuniões. Sendo assim, também há uma unanimidade na avaliação positiva dos entrevistados quando consideramos a absorção e assimilação de perspectivas diversas. Como ressalta Gelson da Silva:

Política pública é um termo para afastar a população dela. Seja para ser debatida ou reivindicada. Nós estamos envolvidos em políticas públicas, é a escola, o hospital, o ônibus, o entrar e sair da favela. Então, nós não temos a experiência técnica, mas temos a experiência de vivência. Esse debate que a gente trazia para as reuniões e éramos ouvidos. Então a formação da rede e esse debate sobre as políticas públicas. Acho que esses foram os maiores ganhos da PCU.

Podemos considerar sucessos do Fórum Territorial da PCU as ações coletivas e articuladas entre os membros que estão engajados nas reuniões do fórum.

Eles identificaram como sendo uma necessidade de discutir sobre a questão do lixo no território. Foi uma ação que eles conseguiram planejar a partir de uma avaliação inicial do problema, de forma coletiva e envolvendo várias instituições do território, desde as associações de moradores até as escolas, a Comlurb e todas as instituições que tinham alguma relação direta à saúde, as unidades de saúde. Aí foram desenvolvidas várias ações: de retirada de lixo de algumas áreas onde se acumula; ações de discussão e debates sobre essa temática com os alunos das escolas; nas unidades de saúde também foram feitas ações de promoção à saúde com essa temática. Então a gente percebe que eles conseguiram construir uma ação conjunta. Não só a limpeza do espaço, mas também plantio de árvores. Essa foi uma ação, inclusive, que

funcionou como referência pra região e foi implementada em outros territórios. (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1)

Os instrumentos formais para incidir nas políticas públicas não foram planejados nem desenvolvidos ao longo das atividades do Fórum Territorial. Os entrevistados revelaram que estes instrumentos não foram considerados e as próprias reuniões do Fórum deveriam absorver essa função, tornando desnecessários ofícios, cartas, memorandos e outros documentos formais. A incidência planejada se daria, portanto, de forma orgânica por meio da participação e discussão coletiva nos espaços de reunião.

A gente produziu alguns documentos, o próprio plano de ação que a gente fez. Isso gerou um documento que a gente utiliza na área da saúde, na educação, no desenvolvimento social e foi entregue aos gestores da área. Então eu acho que se deu dessa forma, não através de um documento mais formal, mas através dessas coisas foram sendo produzida através dos encontros a partir das discussões das reuniões locais. (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1)

No que se refere aos órgãos de controle do Estado, como defensoria pública, ministério público e ouvidoria da Polícia Militar. Não houve acionamento desse pelo Fórum Territorial e nem acionamento dos veículos de imprensa. Estes não foram mobilizados pelo fórum e não há exemplos de repercussão na mídia das ações ou demandas manifestas neste espaço, por exemplo.

O encerramento da PCU em 2016 fez com que a capacidade de mobilização dos equipamentos públicos se tornasse um elemento ainda mais desafiador. Segundo os entrevistados, a partir de 2017, a redução da capacidade de diálogo e interação com os equipamentos públicos foi perceptível. O acesso direto aos níveis central e regional foi restringido de maneira muito expressiva. Quando consideramos os órgãos públicos locais, o diálogo também apresentou queda qualitativa, ao passo que não mais estavam presentes na construção coletiva de ações estruturantes para o território, restringindo-se ao atendimento das demandas pontuais e ordinárias.

A expectativa dos gestores e coordenadores do programa revela que “a ideia era [...] poder iniciar esse processo nos territórios e que, depois, as próprias instituições fossem dando continuidade aos encontros e reuniões, que essas atividades fossem sendo planejadas em conjunto, e que tivessem de alguma forma essa autonomia”. Porém, fato é que encerrado o convênio do programa, as reuniões do fórum territorial também se encerraram.

Como resultado final das entrevistas em Vila Kennedy, apresentamos abaixo a consolidação da percepção dos nossos interlocutores sobre o papel de cada tipo de ator social nas diferentes fases da execução das políticas públicas de saúde do território. Encontram-se destacados na tabela abaixo apenas os papéis e funções que dois ou mais entrevistados concordam em atribuir para o respectivo ator.

TABELA 09 – Atribuições de cada tipo de ator social que compõe o Conselho Territorial na execução das políticas de saúde do território – Vila Kennedy.

	Formulação	Implementação	Monitoramento	Avaliação
População	X		X	
Órgãos Públicos	X	X	X	X
ONGs/OSCs	X		X	
Organizações externas	X		X	X

De maneira geral, podemos destacar como os entrevistados percebem que, quando em interação com o Fórum Territorial, tanto a função de formulação quanto a de monitoramento são transversais a todos os atores que compõem este espaço. Desta forma, a incidência sobre a formulação e o monitoramento se apresentam como os principais potenciais do Conselho Territorial de Vila Kennedy.

Significativa relevância também é conferida aos órgãos públicos neste arranjo institucional. A forma pela qual o Fórum Territorial foi constituído e sua estrutura de funcionamento revelam algumas das razões para essa concentração. Porém, como Simone Pires destaca em sua fala, ganham destaque os equipamentos públicos de educação e assistência social, para além dos equipamentos de saúde, pois os demais serviços públicos não se disponibilizaram para este tipo de interação e diálogo.

Mais especificamente Educação e Desenvolvimento Social. Não estou falando de todos os órgãos públicos não. Eu acho que a gente ainda tem pouca interação com outros setores públicos como por exemplo Habitação e Segurança Pública. Esses outros órgãos a gente ainda não consegue acionar (Simone Pires, gestora regional de saúde - AP 5.1).

Por fim, as organizações externas são consideradas relevantes também para a avaliação das políticas públicas, embora as atividades da UNICEF se concentrassem na coordenação a nível central. Neste caso, a atuação da UNICEF justificou essa atribuição, ao passo que sua preocupação com a avaliação de impacto e com os resultados da intervenção constitui um dos principais objetivos do projeto.

4. Os Conselhos Territoriais à luz da literatura

Empreendemos neste capítulo a análise da pesquisa de campo, buscando refletir sobre o fenômeno dos Conselhos Territoriais a partir da correlação entre os dois casos selecionados. Para tanto, lançamos mão de um tipo de raciocínio comparativo que pode descobrir regularidades, deslocamentos e transformações como também construir modelos e tipologias, identificando continuidades e disparidades, semelhanças e diferenças. Pretendemos, com efeito, examinar as determinações gerais que regem este fenômeno social.

A partir do retrato de cada um dos casos expostos no capítulo anterior, objetivamos verificar seus resultados na cidade do Rio de Janeiro, cotejando o referencial teórico reunido neste trabalho aos dados empíricos arrolados na pesquisa de campo. Pretendemos verificar como os resultados atingiram, de forma variada, diferentes grupos e localidades, alterando as rotinas políticas estabelecidas. Os desafios encontrados na constituição deste arranjo provocaram a criação de novas práticas ou instituições? A interação entre estas Instituições Participativas no âmbito local promoveu mudanças na municipalidade carioca no âmbito local ou supralocal?

4.1. A comparação dos casos face às microdinâmicas sociopolíticas

O primeiro esforço comparativo entre os casos tem a intenção de buscar suas semelhanças. Para tanto, retomamos as características gerais expostas na seção 1.1 da Introdução, destacando aspectos fundamentais dos dois casos em destaque.

A configuração destes espaços enquanto ambientes de concertação social se mostra o principal elemento identitário dessa Instituição Participativa. Por um lado, é evidente sua inspiração nos movimentos urbanos coletivos, haja vista suas características organizacionais, suas pautas e agendas de atuação bem como seus objetivos em via de mobilizar, engajar e disseminar as demandas de indivíduos invisibilizados no ordenamento político institucional-hegemônico. Por outro lado, tais características remetem à um território específico, o qual apresenta dinâmicas contingentes e demandas particulares.

Cientes dessas singulares, os Conselhos Territoriais afirmam o papel ativo de moradores das favelas cariocas, estimulando a atuação coletiva e comunitária e

oportunizando a agência e a incidência deles nas intervenções públicas que lhes têm como alvo. As entrevistas realizadas destacam de forma definitiva esta função: os conselhos são espaços de canalização dos desejos e anseios dos atores locais para a melhoria de suas condições de vida e para a qualificação dos serviços públicos. Porém, estes processos não se dão apenas por meio da institucionalidade republicana e democrática, mas se utilizam de relações interpessoais para acessar o Estado de forma mais ágil e efetiva. Eli Diniz (1983) obteve resultado semelhante ao analisar as associações de moradores em favelas cariocas à época³⁰.

Portanto, contrariando a perspectiva pejorativa destacada por Machado da Silva (1967), observamos potencialidades no que diz respeito ao acesso a direitos e serviços a partir das relações pessoais na administração pública em territórios de favelas, abrindo fissuras para o acesso ao Estado. Tais relações marcadas pela impessoalidade e baixa burocratização não indicam apenas um obstáculo ou cancelamento da função democrática e da legitimidade deste conceito neste contexto, mas apontam a existências de estratégias e dinâmicas ocultas à burocracia administrativa ou ao procedimentalismo eleitoral.

Os canais interpessoais de acesso ao Estado não estão previstos nos modelos hegemônicos de democracia e, portanto, são desconsiderados e desvalorizados por parte das correntes hegemônicas. Porém, não apenas por elas. Mesmo dentro das formulações contra hegemônicas avaliações negativas e depreciativas destas estratégias são recorrentes.

A gramática do “clientelismo” e da pessoalidade/afetividade se constitui como um instrumento de provisão de políticas públicas em territórios populares, distintamente ao ordenamento impessoal e racional-legal preconizado pela burocracia weberiana. Neste sentido, o aparente clientelismo demonstra efeitos positivos no acesso a serviços públicos³¹.

Neste ponto, referências conceituais alternativas se mostram relevantes para consideração deste aspecto. A leitura da formação social afrodiáspórica dos territórios populares na cidade do Rio de Janeiro, constituindo-se a partir dos processos de resistência e afirmação da vida de populações negras de ex-escravizados, pode ser uma delas. As favelas nascem e se desenvolvem enquanto espaços de aquilombamento para afirmação da vida, remontando os movimentos amplos e permanentes de enfrentamento

³⁰ Ver página 63 desta dissertação.

³¹ Este debate é retomado sob outra ótica no início da próxima seção com a utilização do conceito dos burocratas no nível da rua (LIPSKY, 1980).

do ordenamento escravista brasileiro. Estes bairros negros atualizam com regularidade suas práticas de resistência e afirmação de existência, que por vezes mobiliza instrumentos permitidos e autorizados pelas normas legais, mas em outros momentos e conjunturas se vale de procedimentos e táticas insurgentes e informais. Esta característica responsiva e adaptativa, pujante nas dinâmicas políticas populares, indica a concretude e a atualidade do Quilombismo (Nascimento, 1980) enquanto estratégia de ação concreta dos setores populares também presente nos Conselhos Territoriais cariocas.

“Uma rede de associações, irmandades, confrarias, clubes, grêmios, centros, afoxés e escolas de samba foram e são os quilombos legalizados pela sociedade dominante; do outro lado da lei, erguem-se os quilombos revelados que conhecemos. Porém, tanto os permitidos quanto os ‘ilegais’ foram uma unidade, uma única formação humana, étnica e cultural, a um tempo integrando uma prática de libertação e assumindo o controle da própria história. A este complexo de significações, a esta práxis afro-brasileira, eu denomino quilombismo.” Abdias Nascimento, 1980, pág. 281.

As “áreas cinzentas” de Guillermo O’Donnel (1993) são reais quando consideramos a institucionalidade e burocratização característica do Estado moderno e suas políticas públicas nos territórios populares. Conseqüentemente, a cidadania, compreendida apenas através dos mecanismos formais também se revela de baixa intensidade. Contudo, tais conceitos não são suficientes para dar conta da complexidade e da inventividade que marca os territórios populares da cidade do Rio de Janeiro. Dimensões ocultas nestas relações de poder ganham luz e revelam papéis importantes desempenhados por atores externos. Grupo instituinte destas Instituições Participativas que merece destaque em função dos acessos e interlocuções alcançadas para com os gestores públicos.

Os Conselhos Territoriais, objeto desta pesquisa, transcendem o paradigma clássico do associativismo em favelas ao articular e assimilar agentes e organizações exógenos, para além de buscar a participação e a representação maior dos moradores e das lideranças locais. Estes atores novos, agora no seio dos Conselhos Territoriais, assumem funções antes restritas àqueles que detinham respaldo e legitimidade de vivência objetiva nas favelas na condição de morador. A presença e a ocupação de uma cadeira, o direito assegurado de fala, a possibilidade de questionar formatos e metodologias e a oportunidade de sugerir e defender propostas de ações é facultada a

todos que desejam integrar as reuniões plenárias e também participar das intervenções planejadas e implementadas. Em outras palavras, a deliberação ampla (BENHABIB, 1996, apud NOBRE, 2004) pode ser verificada e tanto os sujeitos sociais como as organizações internas e as organizações externas podem usufruir dela. As análises sobre sucessos e limites da participação destes agentes exógenos será mais bem explorada na seção seguinte, quando ampliaremos novamente a lente de observação para compreender a interação dos conselhos com as políticas e os equipamentos públicos.

No entanto, a estímulo à participação de moradores e da população local é foco das mobilizações e ações de engajamento promovida. Em geral, para além das lideranças comunitárias mais diligentes, a participação ampliada é apontada, em ambos os casos, como incipiente ou limitada. Cabe destacar nesta análise, como confirma Eli Diniz (1983) a seu tempo, que a dificuldade para mobilizar e engajar os moradores em ações e demandas coletivas estava posta mesmo nos momentos áureos dos movimentos sociais urbanos quando da redemocratização.

A baixa capacidade de mobilização social também não pode ser entendida apenas como um déficit democrático oriundo das desigualdades sociais manifestas nas favelas e sua repercussão nas condições de vida de seus moradores. Este fato é relevante e compõe boa parte da análise que se segue sobre as barreiras de participação, mas como aponta Rute Duarte (2017) em trabalho sobre a Associação de Moradores do bairro de Botafogo, os desafios para mobilização e engajamento da população também são evidentes ali, bairro com alta concentração de renda na cidade.

Sobre a participação da população nos Conselhos Territoriais analisados, podemos afirmar, ao fim, que é bastante influenciada pelas diversas dinâmicas de poder que cercam tanto a Rede Intersetorial do Caju como o Fórum Territorial de Vila Kennedy. Porém, cabe também destacar que estas duas experiências não ficaram reféns das relações de poder estabelecidas, mas obtiveram sucesso, ainda que limitado, movendo, ampliando e responsabilizando agentes políticos estabelecidos previamente nos territórios.

Para aprofundar a análise sobre a práxis política na qual nosso objeto de estudo está imerso, é de grande valia examiná-lo a partir da face oculta do poder, aquela que não se vislumbra ou é facilmente identificada nas práticas cotidianas e visíveis desses espaços colegiados.

A partir da formulação de Bachrach e Baratz (1962), nos esforçamos agora em organizar os elementos que se apresentam enquanto barreiras para a participação social ampliada nos Conselhos Territoriais analisados. Observamos a coexistência de barreiras

de diferentes ordens, que recorrem a elementos materiais, cognitivos ou normativos, os quais, por sua vez, implicam em limitações de origens e sentidos diferentes. Algumas delas foram indicadas e contextualizadas ao longo de todo este trabalho, mas o quadro abaixo é um esforço para classificá-las nesta tipologia.

QUADRO 01 - Barreiras para participação nos Conselhos Territoriais

	Face aparente/tangível das dinâmicas de decisões dos conselhos	Face oculta da dinâmica das decisões dos conselhos
Material (que concerne ao aspecto exterior; visível)	-Baixo alcance da comunicação e divulgação; -Local/espço de reunião de difícil acesso; -Pouco tempo disponível para participação e envolvimento político;	-Proibição direta por grupos ou indivíduos com força suficiente; -Situação econômica e financeira impeditiva;
Cognitiva (relativa ao processo mental de percepção, memória e/ou raciocínio)	-Baixo reconhecimento/identificação com a proposta dos conselhos; -Baixo sentimento de pertencimento no processo participativo proposto; -Percepção de ineficiência; -Baixo engajamento do governo nas ações participativas;	-Medo de retaliações; -Desinteresse ou indiferença do governo na construção coletiva; -Pouco entendimento/compreensão da função e objetivo do conselho;
Normativa (que determina o que é correto)	-Desacordo com relação às regras e normas estabelecidas;	-Valores não compartilhados;

Fonte: elaboração do autor com base no quadro lógico de BACHRACH e BARATZ (1962)

Tanto as entrevistas como a análise socioeconômica dos territórios em destaque nesta pesquisa revelam potenciais impactos que a condição de vida dos moradores impõe para a participação. A pobreza estrutural, resultado das desigualdades características das grandes cidades contemporâneas, se apresenta como causa determinante do déficit democrático institucional. O cenário de desigualdade explícito nas favelas cariocas não se dá pela natureza ou indolência de seus moradores, mas se expõe enquanto um processo socialmente construído e reproduzido pelo “modo de produção capitalista do espaço” (HARVEY, 2005).

Considerando o papel central do Estado nessa dinâmica, percebemos que a construção do território e das desigualdades que lhe são características não se dá espontaneamente em função da “natureza humana”, ou ainda, não é fruto de escolhas e

percursos individuais. A construção social, isto é, o resultado da ação humana coletiva explica inequivocamente o lugar ocupado e o papel desempenhado pelas favelas e por seus moradores na sociedade atual. A favela não é uma comunidade isolada, mas está imbricada nas estruturas de desigualdade da sociedade global e tem em seu território a expressão do desequilíbrio socioeconômico, o qual impacta diretamente as dinâmicas políticas e democráticas:

As desigualdades sociais afetam profundamente o funcionamento da democracia e, nela, da representação política. Há um ciclo de realimentação, em que os prejudicados pelos padrões de desigualdade têm maior dificuldade de se fazer representar (nos espaços formais e informais de deliberação) e, ao mesmo tempo, sua ausência nos processos decisórios contribui para a reprodução desses padrões. Elementos materiais e simbólicos se combinam para reduzir as possibilidades de ação política dos indivíduos de grupos prejudicados pelas desigualdades. (MIGUEL, 2014, p. 301)

Outra barreira para a participação e para a incidência política efetiva das Instituições Participativas de territórios favelizados que conjuga tanto elementos materiais e cognitivos (simbólicos) é a percepção de violência. Seja oriundo dos conflitos com agentes estatuídos seja entre grupos civis armados, este fator é apontado de maneira unânime como um dos principais limitadores ao engajamento e à participação. Considerando a composição diversa e os atores de diferentes origens nos Conselhos Territoriais do Caju e de Vila Kennedy, podemos afirmar que esse impacto não se restringe aos moradores locais. De fato, estes são mais afetados por essa dinâmica de violência, reverberando inclusive em suas próprias condições de vida. Avaliando, porém, as atividades dos conselhos percebemos que o impacto da violência pode ser ampliado para os demais grupos de atores sociais que os compõem, incluindo agentes públicos e privados, tanto internos quanto externos.

O cenário de confronto armado e seus respectivos efeitos materiais, como o cancelamento de reuniões, e efeitos cognitivos, como a construção do imaginário de barbárie e violência disseminada, estão presentes e são recorrentes nas falas dos representantes do serviço público local e regional, bem como no posicionamento das organizações externas e empresas privadas que têm aparente interesse em atuar nesses territórios.

Sonia Fleury (2013) descreve um efeito ainda mais perverso deste processo no período recente. Segundo a autora, a necessidade de enfrentamento das fraturas

sociojurídicas e, principalmente, da violência urbana atribuída às favelas, acaba por redefinir “o social” para a população carioca. Com base em demandas genéricas da sociedade acerca da segurança pública conjugadas à estratégia de inserção internacional a partir da realização de megaeventos, foram implantadas intervenções públicas voltadas para dirimir o problema da violência urbana nas áreas mais ricas e turísticas do Rio de Janeiro, principalmente. O alinhamento dos três níveis de governo, ancorado em grupos empresariais, sustentou a política de pacificação das favelas, a qual foi implantada tanto no Caju como em Vila Kennedy.

A ocupação militar permanente de algumas favelas em posições estratégicas passou a ser adotada nos últimos anos, sob o nome de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Ela tem prioritariamente um componente repressivo, militar e policial, que busca garantir a ocupação e o domínio estatal desses territórios e o controle sobre suas populações. (FLEURY, 2013, p. 4)

Capitaneada pela ação da Polícia Militar, as UPPs propagaram e estimularam políticas sociais de cunho moralista repressivo, baseadas no “ordenamento dos comportamentos, das moradias, da sexualidade, dos laços familiares e comunitários, das expressões culturais” (FLEURY, 2013, p. 4). Neste percurso, políticas sociais foram implementadas visando tirar o jovem de seu tempo ocioso para que não caísse na criminalidade. Outras políticas tinham o objetivo de educar a população para que se tornasse cidadã-consumidora, pagando por impostos e serviços bem como formalizando e legalizando suas atividades profissionais. A integração social foi associada à inserção no mercado e o ideário da cidade participativa e democrática é suplantado por outro, da cidade-mercadoria, vendida em proveito de seus habitantes:

(...) a ordem repressiva passa a predominar sobre qualquer ordenamento jurídico existente, transformando essa conquista em um tipo de Estado de exceção, cidade de exceção, cidadania de exceção. Mas é preciso reconhecer que esse modelo decisório sem transparência, participação ou controle social é um modelo de gestão autoritária, que mina as bases da recente construção democrática brasileira, onde regime de exceção vira regra. (FLEURY, 2013, p. 5)

Portanto, não apenas o contexto de confronto armado impõe restrições à participação dos cidadãos residentes em favelas, mas a própria intervenção pública em

resposta à violência apresenta como resultado uma deterioração das condições e dos mecanismos de exercício democrático.

Por sua vez, as barreiras relacionadas à percepção de ineficiência, à falta de identificação e/ou compreensão das atividades do conselho, ou ainda a discordância quanto às formas e estratégias de condução das ações do conselho, mobilizam, ao mesmo tempo, elementos cognitivos e normativos que cerceiam o engajamento dos atores sociais que o integram.

A mobilização social e, mais especificamente, a demanda por políticas públicas não são estímulos suficientes para ampliar o engajamento dos moradores de forma significativa. Tal constatação está presente na fala de Gelson da Silva em entrevista, quando afirma que o termo “políticas públicas” funciona mais para afastar a população do que trazê-la para perto, no sentido de que a população em geral não se dá conta que está imersa em políticas públicas em sua vida cotidiana. A entrevistada Marilda também reforça este efeito em sua fala, porém a partir de outro lugar. Segundo ela, a mobilização da população tem maior resultado quando são atingidos diretamente, quando há impacto substancial e imediato em suas rotinas. Em outras palavras, a construção paulatina e de longo prazo perde sentido, não sensibiliza ou incita a participação.

A ineficiência da máquina pública também contribui para o baixo índice de participação nos Conselhos Territoriais, como foi destacado por Pablo Melo em sua entrevista. Sua experiência enquanto gestor de saúde no Caju demonstrou que a estrutura administrativa do governo e sua burocracia própria estão postas para impedir resultados, sendo um problema do país como um todo, mas com especial repercussão nas favelas.

O engessamento burocrático do Estado e a baixa coordenação interburocrática aparecem, por fim, como um obstáculo à democratização das políticas públicas em territórios populares marcados por desigualdades socioeconômicas. Seus impactos negativos não se restringem ao insucesso daquela ação, mas são disseminados simbólica e pragmaticamente no exercício democrático cotidiano da população, que segue desconfiada e arredia ao engajamento político institucional.

Embora limitados quanto à participação dos sujeitos sociais, os Conselhos Territoriais, em análise, gozam de significativa legitimidade democrática enquanto Instituições Participativas para representar seus integrantes. O exercício para embasar esta afirmação, alicerçado na formulação de Debora Almeida (2011), se mostra pertinente por dois motivos, listados abaixo.

O primeiro se revela na busca pela aplicação de conceitos e ferramentas oriundas da academia em fenômenos concretos da realidade, ou seja, submetemos nosso objeto a esquemas de observação e análise produzidas por especialistas e referendadas por seus pares. O segundo motivo se refere à potência específica deste modelo analítico que, embora reforce sobremaneira os mecanismos estatuídos, contempla também elementos contextuais e informais na ponderação dos resultados, ou seja, também valoriza dados encontrados no nível micro e meso das dinâmicas sociopolíticas que extrapolam o procedimentalismo institucionalizado pelo Estado.

Em primeiro lugar, observamos em Vila Kennedy, um histórico significativo de movimentos populares e organizações sociais, demonstrando uma prática associativa considerável. Como afirma Marilda, as conquistas do bairro visando a melhoria dos serviços públicos prestados são resultado da luta dos moradores. Em segundo lugar, o Fórum Territorial se insere no contexto local através de um desenho institucional inclusivo, que possibilita abarcar perspectivas distintas e introduzir novas práticas democráticas. Por fim, apresenta relevância significativa quando consideramos o grau de institucionalização por parte do projeto político do governo. Embora seja estabelecido em um termo de parceria formal e, em função disto, conte com servidores públicos designados pelos níveis centrais para se fazerem presente, a formalidade jurídica que o mantém é assegurada por um contrato com duração estipulada, com prazo. Como relatado, findado o projeto, o potencial de engajamento e incidência política decaiu de forma significativa. Outro aspecto que deve ser levado em conta para a avaliação negativa neste terceiro item se relaciona aos limites evidentes em acessar órgãos e instâncias de controle e fiscalização do Estado, o qual abordamos na seção seguinte.

Por sua vez, a Rede Intersetorial do Caju revela menor grau de legitimidade democrática em comparação ao Fórum Territorial, uma vez que se estabelece em um bairro composto por seis favelas marcadas pela fragmentação espacial. Como ressaltado nas entrevistas, este é um dos motivos para o baixo nível de organização da sociedade civil no local. Contudo, quando consideramos o desenho institucional desse Conselho Territorial, concluímos que é bastante abrangente, pois possibilita a participação ampla de diferentes atores e se submete a eles.

Ademais, sua vinculação formal-legal ao governo e aos órgãos públicos locais é razoável. Quando consideramos os níveis centrais e os cargos diretivos dos equipamentos locais, os resultados são superficiais e as relações bastante frágeis, porém com sucesso ao penetrar, de forma perene, escalões mais baixos, menos sensíveis às alternâncias de

governo. Neste sentido, soma-se positivamente à avaliação deste terceiro elemento, sobre a institucionalidade formalizada com o Estado, o fato de terem sido constituídas linhas e canais de interlocução com o Ministério Público e a Defensoria Pública, por exemplo.

Na seção seguinte vamos analisar com mais profundidade as interações institucionais e a capacidade de influenciar as políticas públicas locais dos Conselhos Territoriais em análise.

4.2. A comparação dos casos face às mesodinâmicas sociopolíticas

Para analisar as dinâmicas sociopolíticas do nível meso de interação, ou seja, aquelas que se estabelecem entre os conselhos e outras instituições e que, no caso de nosso objeto, têm como objetivo principal a influência nas políticas públicas locais, o conceito dos burocratas do nível da rua é bastante caro para que este fenômeno seja compreendido. O ciclo tradicional de execução das políticas públicas e da incidência política deve ser repensado quando consideramos os dois casos analisados e os resultados extraídos deles. Para tanto, os burocratas do nível da rua ajudam a materializar essa dinâmica que desrespeita a racionalidade administrativa.

Michael Lipsky (1980), primeiro autor a desenvolver uma análise sistemática sobre os burocratas do nível da rua (*street-level bureaucracy*), indica que

(...) as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente transformam as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida quando feita nas legislaturas ou nos escritórios do último piso dos administradores do alto escalão. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os escritórios lotados e os encontros diários dos funcionários do nível da rua. (LIPSKY, 1980, p. 13).

Para compreender a atuação destes profissionais nos conselhos, devemos avaliar, primeiramente, o poder discricionário destes atores como um aspecto fundamental de suas atribuições. Essa dimensão leva em consideração o fato de os burocratas do nível da rua normalmente não terem tempo, informação ou outros recursos suficientes para subsidiar um processo eficaz de tomada de decisão, aquele que busca atingir o objetivo inicialmente planejado.

Neste sentido, compreendemos como estes servidores públicos que atuam na ponta têm dificuldade em tomar as melhores escolhas estratégicas para o desenvolvimento daquela política pública, justamente por se encontrarem imersos em casos particulares. Portanto, é natural esperar destes funcionários a simplificação e rotinização do trabalho. E assim, a política pública original sofre alterações não previstas que impactam diretamente os serviços oferecidos e os resultados esperados.

Outro elemento que identifica a prática desses funcionários é a rotina paradoxal na qual estão inseridos. Tal paradoxo expõe uma similaridade estrutural entre os mais diversos serviços públicos que atuam diretamente no atendimento da população, sejam juízes, assistentes sociais ou policiais, por exemplo. Embora todos trabalhem com um roteiro bem definido, estipulando como devem conduzir seu atendimento, também lhes é exigida, em contrapartida, uma capacidade de improvisação para responder especificamente os casos especiais que fogem aos padrões. Quando consideramos os territórios favelizados, essa flexibilidade é ainda mais imprescindível.

O próprio conceito “burocratas do nível da rua” revela esse paradoxo. Segundo o autor, a “burocracia implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade ao passo que ‘nível de rua’ implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside” (LIPSKY, 1980, p. 12).

Quando consideramos as realidades das favelas cariocas, com desigualdades extremas, tanto internamente, quando comparamos os diversos microterritórios entre si, como externamente, quando comparamos com o conjunto da cidade, a necessidade de improvisação e flexibilidade dos funcionários e gestores públicos locais é essencial. Soluções criativas para superar os desafios impostos a esses territórios compõem a rotina de trabalho dos servidores públicos locais.

Em uma primeira abordagem, esses ajustes apontam para a decadência do modelo democrático tradicional, porém, com outra lente de observação, demonstram um potencial inventivo valioso, criando espaço para a experimentação e adaptação das práticas e das rotinas de trabalho dos gestores e funcionários públicos. Interloquções entre sociedade civil e políticas públicas locais foram constatadas em ambas as experiências analisadas nessa dissertação. Tais experiências incipientes apresentam caminhos e respostas significativas para a necessidade de ampliação e de criação de novos serviços e políticas públicas em territórios vulneráveis, mais condizentes com as demandas e dinâmicas locais.

Ao consideramos a implementação programática das políticas públicas dentro das favelas, observamos uma trajetória histórica incapaz de promover a superação das desigualdades manifestas nestes territórios. As práticas inovadoras de acesso a serviços e de influência nas políticas públicas locais identificadas nos Conselhos Territoriais trazem consigo essa potência enquanto conceito prático e referência simbólica e normativa.

Há um elemento inovador nas estratégias locais de execução das políticas públicas que indica rupturas nos processos estabelecidos da administração pública centralizada e hierarquizada. Neste sentido, compreender a política pública como uma agregação de diversas práticas e mecanismos localizados e individualizados, adaptados a contextos específicos, se apresenta como uma estratégia complementar para o aprofundamento da dinâmica democrática na gestão pública carioca, superando limites da estrutura atual de participação, deliberação e representação.

Uma tendência observada tanto em Vila Kennedy como no Caju aponta para a propensão de as organizações internas - públicas como o CRAS ou o Centro de Saúde ou privadas como as ONGs – assumirem a liderança e a condução das atividades cotidianas dos conselhos. Tal fato se mostra coerente quando consideramos a origem dos dois casos. Em ambos, há uma marcação clara da maturidade das organizações e dos gestores que lhes dão origem. No bairro do Caju, a criação da Rede Intersetorial tem início com a junção de uma ONG com décadas de experiência em unidades do serviço público municipal do território, sobretudo o Centro de Referência em Assistência Social. Já em Vila Kennedy, a institucionalidade originária transcende o histórico de mobilização do próprio território e tem a UNICEF e a Prefeitura da Cidade como parceiros de um programa conjunto.

Ao mesmo tempo em que percebemos uma tendência a liderança institucionalizada na rotina do conselho (ONGs, CRAS, UNICEF etc.) que aproxima as duas experiências, podemos também reconhecer como o fato de serem organizações internas ou externas implicaram em diferenças significativas nos resultados e na efetividade alcançada³².

³² Defendemos, neste trabalho, que essas diferenças se constituem heterogeneidades de um mesmo fenômeno. Embora compartilhem de inúmeros elementos em comum, a replicação de modelos inflexíveis e indiferentes às condições infra e supraestruturais do território e da cidade não é desejável, nem ao menos possível. Neste caso, a unidade do fenômeno dos Conselhos Territoriais é mais explícita e evidente do que os conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo, os quais apresentam diferenças significativas nos respectivos desenhos institucionais, nos métodos para a escolha dos conselheiros e até para a composição paritária entre os entes.

A gênese endógena do Conselho Territorial do Caju lhe confere maior legitimidade para com os demais atores internos bem como maior perenidade de suas ações e atividades no longo prazo, como pode ser percebido em comparação ao caso de Vila Kennedy. Aqui a Instituição Participativa foi extinta quando findado o convênio público. No Caju, o espaço de concertação social se mostrou mais duradouro justamente por não estar alicerçado em um termo de compromisso oficial entre os atores institucionais. Outra indicação da maior perenidade dos impactos do Conselho Territorial de origem endógena pode ser percebida quando se deu a troca do gestor do Centro Municipal de Saúde. Mesmo após a saída de Pablo Melo da coordenação do CMS, a relação com funcionários e com os agentes de saúde foi mantida. Portanto, a interação entre os sujeitos sociais, organizações da sociedade civil e equipamentos públicos se revelam mais fortes e longevas neste caso.

Em contrapartida, a procedência exógena do Conselho Territorial de Vila Kennedy acaba por limitar sua capacidade de ação coletiva sustentável bem como a incidência política ao longo do tempo. O compromisso e a dedicação dos diversos tipos de atores envolvidos neste caso estiveram assentados no compromisso programático estabelecido entre a UNICEF e a Prefeitura do Rio de Janeiro. Quando encerrada a data estipulada neste termo de parceria, as atividades do conselho também foram extintas. A anulação do espaço do Fórum Territorial seria uma consequência indesejada, porém, esperada neste contexto. No entanto, como revelam as entrevistas, os efeitos foram ainda mais drásticos. As interlocuções estruturantes com os equipamentos e unidades públicas do território que vinham sendo estabelecidas foram interrompidas, o acesso que através do Fórum Territorial era facilitado também foi cerceado. Este acesso, em alguns casos, apresentou-se pior em comparação ao período anterior à chegada da PCU no território.

Em suma, a PCU em Vila Kennedy, apesar de apresentar resultados significativos e de extrema relevância no período em que esteve ativa no território, compartilha uma das características tradicionais das políticas públicas em áreas de favela, a saber, a ingerência política externa que impõe discontinuidades e dispersões ao longo do tempo na implementação de políticas públicas nesses locais.

Neste sentido, observamos resultados bastante diferentes na correlação desses casos. No primeiro, o Conselho Territorial aparece, não só, mas principalmente, como estimulador da ação coletiva autônoma, fornecendo meios e recursos (materiais, sociais e simbólicos) para o encaminhamento das demandas locais. No segundo caso, evidencia-

se, com o fim do programa, a função tutelar que ele exercia, sendo uma peça indispensável para a interlocução dos atores locais com o serviço público.

Resultado semelhante fez parte das conclusões de Boschi (1993), ao analisar o papel dos agentes externos nos movimentos sociais urbanos à época. Percebeu-se que havia agentes que mobilizavam e propulsionavam o movimento, ao passo que outros continham-no.

A discrepância quanto à origem dos conselhos nos dois casos também pode revelar os motivos pelos quais se obtiveram resultados divergentes no que se refere aos mecanismos de *accountability* societal, haja vista o processo de judicialização e ativação dos órgãos de controle do Estado, por um lado, e o acionamento da mídia para repercussão social, por outro.

A partir desta literatura também podemos verificar que as relações estabelecidas entre cidadão e gestores públicos foram alteradas por meio da ampliação de oportunidades de participação e incidência política nos Conselhos Territoriais. Novas estratégias, rotinas e procedimentos foram implementados e testados nestas Instituições Participativas incorporando novos atores com diferentes níveis de organização (lideranças, moradores, organizações sociais e empresas) em ações de fiscalização, tendo acionado instrumentos de punição. As mais recorrentes se referem à mobilização social, ao engajamento das mídias e a judicialização. A mobilização social foi mais bem explorada na seção anterior, quando enfocamos as microdinâmicas sociopolíticas dos conselhos. Nos debruçamos agora sobre os demais instrumentos de sanção societal destacados nessa literatura.

Em relação a inserção na mídia, ambos os casos demonstram baixa capacidade para mobilizar a repercussão para suas demandas. Quando consideramos pautas positivas, como as que são propostas pelos Conselhos Territoriais, por exemplo, esse problema se agrava. Segundo os entrevistados, a mídia só aparece em seus territórios para cobrir assuntos relacionadas à violência e aos conflitos armados travados por grupos civis armados entre si ou com a política.

Tanto os instrumentos de mobilização social quanto os de engajamento da mídia oferecem sanções sobretudo simbólicas. E em ambos os casos estudados se mostram enfraquecidos. Por isso, concluímos que o potencial efetivo de promover algum tipo de punição ao gestor público a partir dos Conselhos Territoriais é bastante limitada.

Quando consideramos a ativação de órgãos de controle do Estado, o cenário é diferente. Enquanto no Fórum Territorial de Vila Kennedy estas estruturas não foram elaboradas, indicando mais um afastamento entre as duas experiências, no caso da Rede

Intersetorial do Caju o resultado é outro. Nesse caso, foram desenvolvidos canais de contato com órgãos de controle do Estado, principalmente com a Defensoria Pública e o Ministério Público. Estes já foram acionados e compareceram na reunião plenária da rede algumas vezes. Assim, o Conselho Territorial do Caju construiu mecanismos estabelecidos que já foram acionados para judicializar suas demandas. Este fato, portanto, reforça mais uma vez o antagonismo entre a autonomia e a tutela e seus efeitos concretos para controle social e influência popular sobre as políticas públicas em áreas de favela no Rio de Janeiro.

Ademais aos resultados de sanção simbólica diretos ou de controle legal/estatuído, alcançado de forma indireta, vale destacar outra gama desdobramentos positivos verificáveis.

Em função da fraca institucionalização ou formalidade de seus instrumentos e mecanismos de punição e sanção, os Conselhos Territoriais não se restringe aos momentos formais-eleitorais de participação ou da autorização procedimental legal. Conseqüentemente, suas ferramentas não institucionais possibilitam aumentar, exponencialmente, o número de atores engajados na fiscalização do exercício público, ao passo que, antes, eles eram desconsiderados na arena política. Seus dispositivos são flexíveis e, por isso, detêm maior potencial de disseminação no arranjo social.

As respostas consolidadas nos quadros de “Atribuições para cada tipo de ator³³” reforçam essa conclusão pois indica uma percepção ampliada dos diversos agentes sociais nas diferentes etapas das políticas públicas. Significa dizer que para os entrevistados diretamente envolvidos nos Conselhos Territoriais as oportunidades de participação e deliberação foram ampliadas para grupos alheios a este processo até aquele momento.

Desta forma mais alinhada às dinâmicas de informalidade estabelecidas por relações pessoais de confiança os Conselhos Territoriais promoveram processos democráticos pedagógicos que legaram acúmulos valiosos para as organizações participantes, mas sobretudo para os sujeitos. São casos que trazem contribuições valiosas, portanto, para a reflexão e para o aprofundamento do debate acerca do modelo hegemônico de democracia e suas alternativas insurgentes.

³³ Ver pág. 88 e pág. 106.

4.3. Considerações Finais

Invariavelmente, o processo de construção, implementação e reprodução dos Conselhos Territoriais incentiva a participação de determinados indivíduos e grupos ao mesmo tempo em que restringe outros, construindo, conseqüentemente, um ambiente de participação limitada (BACHRACH e BARATZ, 1962). Em função desta seleção de participantes, aparece como tendência natural destas Instituições Participativas a mitigação ou acomodação de conflitos (COELHO e NOBRE, 2004), privilegiando processos de manutenção/conservação ou de transformação incremental.

Embora essa limitação seja perceptível também na Rede Intersetorial do Caju e no Fórum Territorial de Vila Kennedy, não é suficiente para eliminar debates aguerridos e posicionamentos antagônicos levantados em plenário. Os efeitos conservadores desse tipo de instituição, comumente destacados pela literatura, precisam ser relativizados nos casos em tela. A composição plural, envolvendo atores e sujeitos instituintes com diferentes origens, objetivos e atribuições acaba por fazer emergir discordâncias e expor conflitos, os quais encontram, na maior parte das vezes, encaminhamentos coletivos.

Na escala micro, observamos que, por um lado, as barreiras impostas à participação tendem a homogeneizar e arrefecer os conflitos e, por outro, a composição diversa, no que se refere aos tipos de atores, abre espaço para a exposição de diferentes interesses e opiniões, evidenciando o antagonismo e a complexidade na correlação de forças a nível local.

Na escala meso, ampliando um pouco a lente de observação, conseguimos identificar mais nitidamente os efeitos da interação dos Conselhos Territoriais com outros atores institucionais e organizações do seu campo de movimentação, no sentido de alterar suas dinâmicas de funcionamento, atenuando ou ampliando os conflitos.

Essas duas escalas, micro e meso, pelas quais se desenvolvem as dinâmicas sociopolíticas, estão divididas aqui em dois tipos ideais apenas para efeito explicativo, pois na realidade são retroalimentadas.

Na primeira direção, evidenciamos os acúmulos e os resultados oriundos das dinâmicas internas (plenárias, grupos de trabalho, ofícios, etc.) que pautam a interação dos conselhos com os campos organizacionais e os demais atores institucionais. Ao mesmo tempo, a segunda direção se desenvolve contrariamente. O contato e a vinculação dos conselhos com outras estruturas e arranjos institucionais interferem em sua

organização interna, ajustando os procedimentos internos ou desenvolvendo estratégias mais efetivas de incidência, por exemplo.

Esse duplo movimento revela um cenário complexo de atuação dos Conselhos Territoriais e suas fragilidades tanto no que se refere aos resultados obtidos por uma dinâmica interna de conflitos limitados e acordos incrementais quanto a influência dos fluxos e das características do campo institucional nas atividades cotidianas dos Conselhos Territoriais.

Santos e Avritzer (2002) identificam dois mecanismos fundamentais para compreender esse dilema e as fragilidades oriundas dele. Segundo eles, as estruturas ou espaços de participação e definição política correm o risco do “cooptação” e da “integração”.

O primeiro se refere à associação ou incorporação do processo ou discurso participativo por grupos dominantes e estabelecidos na arena política. A cooptação pode transformar os conselhos em uma ferramenta de controle social organizada de cima para baixo, em que os atores hegemônicos e seus interesses encontram uma nova forma de prevalecer sobre aqueles historicamente subordinados, com menos capital político ou organizacional, por exemplo. Casos recorrentes neste sentido foram citados nas entrevistas. Destaca-se a tentativa de utilização das reuniões e da rede de atores constituída pelos Conselhos Territoriais por políticos no período de eleição, por exemplo. Considerando que os dois casos passaram por momentos de disputas eleitorais e têm experiências neste sentido, a exposição a esses eventos se fazia mais presente em Vila Kennedy. No Caju, em função de seu histórico, o ambiente se mostrou mais blindado a esse tipo de investida oportunista.

O segundo mecanismo, a integração, apresenta o mesmo resultado, mas se desenvolve pelo caminho da institucionalização e da formalização, quando são impostas normas legais e burocráticas para organizações e instituições informais, submetendo-as às regras do jogo. Os efeitos deste mecanismo se apresentam de forma diversa quando comparamos a Rede Intersetorial do Caju e o Fórum Territorial de Vila Kennedy. No primeiro caso, o caminho da institucionalização não é descartado, porém seu limite é evidente, considerando a origem e composição da Rede do Caju. Por isso, a alternativa da integração parece ainda não ser cogitada pelos atores hegemônicos. Por sua vez, em Vila Kennedy, o Fórum Territorial nasce institucionalizado, o que, por um lado, apresenta canais de acesso facilitados para a interlocução, e por outro, age como um limitador do amadurecimento democrático daquele coletivo.

As dinâmicas estabelecidas e os resultados obtidos pelos Conselhos Territoriais se mostram muito ricos devido a sua complexidade e acabam por ampliar a compreensão do ordenamento político dos territórios populares. Considerando a força dessas experiências bem como os resultados alcançados, mesmo em flagrante contexto de fragilidade social e política, não podemos concluir que as relações estabelecidas, as composições políticas alcançadas e as articulações criadas para dentro da esfera pública municipal sejam subordinadas a interesses das classes dominantes ou expressem apenas demandas urgentes para subsistência.

Como pode ser depreendido ao longo deste trabalho, tanto nas referências históricas da luta por direitos das favelas quanto na expressão contemporânea deste legado, os Conselhos Territoriais não estão em posição de subalternidade e obediência. O sujeito coletivo que forma as favelas confere potência e inventividade a esses territórios, sobrepujando as visões de carência, ausência e submissão para figurarem como referências ao aprofundamento da democracia em contextos de múltiplas desigualdades.

Essa constatação vem sendo assumida de forma estratégica e programática por organizações com grande potencial de influência na formulação de políticas públicas, como a própria UNICEF.

Apesar de todos os desafios e limites apresentados, relatórios da UNICEF destacam os resultados obtidos pela PCU na mobilização das comunidades. Redes comunitárias se formaram para articular os serviços públicos, para disseminar informações e para promover ações de saúde, educação, cultura, esporte, lazer, entre outros. Esse reconhecimento indica a centralidade e a importância que a participação social e o engajamento comunitário vêm assumindo na narrativa hegemônica para a implementação das ações públicas em contextos intraurbanos.

Outra demonstração sobre o fortalecimento de práticas coletivas e comunitárias no interior das favelas e periferias da cidade promovida por instâncias colegiadas da sociedade civil se deu no período de pandemia provocada pela Covid-19. Como diversos relatórios apontam (BRAGA, Aruan et al, 2020; RIBEIRO, Daniel et al, 2021) a sociedade civil organizada promoveu ações emergenciais e coordenadas para o enfrentamento dos impactos sociais, econômicos e sanitários da pandemia de forma mais célere e, em muitos casos, mais eficiente que o município do Rio de Janeiro.

Organizações e equipamentos públicos atuantes tanto na Rede Intersetorial do Caju como no Fórum Territorial de Vila Kennedy, mesmo após o fim deste Conselho Territorial, construíram estratégias de enfrentamento a pandemia em seus territórios e

trouxeram consigo, para além da assistência humanitária com a distribuição de itens de higiene, campanhas da conscientização, doação de alimentos, os equipamentos de saúde e assistência social. Alguns exemplos de articulações supralocais, como a União Coletiva da Zona Oeste, revelam novos arranjos institucionais criados neste contexto.

No que se refere a gestão municipal, os Conselhos Territoriais oferecem experiência relevante para propor e experimentar novos formatos de como as políticas públicas podem criar ou produzir novas rotinas políticas. “*New policies create a new politics*³⁴” (PIERSON, 1993). As ações desenvolvidas pelo Estado não são apenas o resultado e o efeito da esfera política, mas também influenciam diretamente as relações de poder estabelecidas, em um efeito feedback (PIERSON, 1993). Este conceito explicita a relação de interdependência entre política e política pública, ao passo que a dinâmica política constrange o curso que a política pública seguirá. Os conselhos, portanto, apontam o potencial contrário indicado por Pierson: quando as políticas públicas redefinem de maneira efetiva as dinâmicas políticas e as correlações de força no longo prazo.

Neste sentido, os Conselhos Territoriais podem ser entendidos como uma nova instituição criada para aprimorar a ação coletiva, seja por meio de resultados concretos na adaptação contextual de uma política pública seja por efeito sistêmico, conferindo substância para a gramática democrática que funda o pacto social contemporâneo.

Essa experiência de concertação social apresenta potencial para redefinir novas relações entre gestores públicos, grupos civis organizados da sociedade, agentes privados e, com menor força, da própria população nas dinâmicas de poder *topdown* características das políticas públicas no município do Rio de Janeiro. Podemos afirmar que, nos territórios considerados nesta pesquisa, foram incorporados à mesa de debate atores que não se faziam presentes antes da existência dos Conselhos Territoriais, mesmo que em diferentes níveis e papéis.

Este feedback positivo dos conselhos na política local é um importante elemento na análise dos resultados obtidos a fim de desvendar se representa uma ruptura ou uma mudança gradual da trajetória da gestão de políticas públicas municipais. De acordo com o que foi demonstrado neste trabalho, os Conselhos Territoriais criaram propositalmente uma nova estrutura para representação e incidência política de grupos de interesse marginalizados.

³⁴ “Novas políticas (medidas) criam uma nova política”

Indivíduos e grupos, anteriormente excluídos, conseguiram acessar e influenciar os tomadores de decisão. Este percurso faz com que os atores instituintes do Conselhos Territoriais fiquem mais coesos e organizados a partir da construção de consensos coletivos e, conseqüentemente, expandam seu poder de influência no jogo político. Desta maneira, atores que concentravam o poder de decisão são enfraquecidos em benefício dos novos integrantes. Destaca-se, portanto, o efeito pedagógico oriundo da participação democrática, uma escola de cidadania para os sujeitos sociais que desconhecem o funcionamento das instituições políticas e públicas do Estado. Esta faceta se revela com nitidez na entrevista de Rosângela Lima, liderança comunitária que apreendeu como acessar e mobilizar serviços e órgãos municipais a partir da participação e atuação na Rede Intersetorial do Caju.

Outro resultado observável dos Conselhos Territoriais pode ser identificado na expansão da qualificação dos gestores e funcionários públicos, na medida em que desenvolvem novas habilidades para execução das ações pelas quais são responsáveis. Gestores e agentes de saúde, diretoras e professoras escolares, assim como as assistentes sociais que participam das reuniões e das atividades propostas desenvolvem novos recursos e capacidades que transformam diretamente sua atuação individual, e de maneira geral, a política pública na qual estão inseridos.

Esse efeito é bastante representativo na escala local, quando considerado o papel dos burocratas do nível da rua e sua influência nos serviços oferecidos no território. Percebemos, com efeito, uma nítida ampliação da capacidade estatal a partir da experimentação de novas formas de produzir políticas públicas (SÁ e SILVA; PIRES; LOPEZ, 2011).

O Fórum Territorial de Vila Kennedy e a Rede Intersetorial do Caju apresentam mudanças efetivas na relação entre Estado e sociedade civil. Características da contemporaneidade, tais como a crescente complexificação e auto-organização social, que podem ser identificadas nas favelas desde sua origem, reforçam a necessidade de uma repactuação democrática, haja vista a redução do poder dos Estados nacionais. Urge um modelo de cidadania mais participativo e deliberativo, em que o papel político-decisório centralizado nas eleições seja distribuído no tempo, nos territórios e em seus sujeitos coletivos. A democracia enquanto gramática social é instrumento de socialização e deve produzir espaços de convivência a partir de vínculos de afeto e de empatia. Nesse aspecto, as favelas e seus Conselhos Territoriais são referência para toda a cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, Apr. 2014.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática**: entre a unidade e a pluralidade. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e Abusos dos Estudos de Caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton. Two Faces of Power. in CONNOLLY, W. (Editor) *The Bias of Pluralism* Chicago, Atherton Press, 1962

BACHRACH, Peter and BARATZ, Morton S. (1969) ‘Two faces of power,’ in Connolly, William E. (ed.) **The Bias of Pluralism**, New York: Atherton Press, 51–61

BARBOSA, Jorge Luiz. **Cidadania, Território e Políticas Públicas**. Observatório de Favelas, 2012. Disponível em: <http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Cidadania-Territo%CC%81rio-e-Poli%CC%81ticas-Pu%CC%81blicas_Por-Jorge-Luiz-Barbosa.pdf>

BENDIX, Reinhard. Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: **Edusp**, 1996.

BOBBIO, Norberto et al. **Direito e estado no pensamento político de Immanuel Kant**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Brasília: UNB, 1984.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Norberto. O futuro da democracia. **São Paulo: Editora Paz e Terra**, 2009.

BONFIM, Raimundo. “A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas”. In: CARVALHO, MARIA DO CARMO A. e TEIXEIRA, ANA CLAUDIA C. (org.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: **Pólis**, 2000.

BOSCHI, Renato Raul e VALLADARES, Licia do Prado. Movimentos Associativos de Camadas Populares Urbanas: análise comparativa de seis casos. In: BOSCHI, Renato Raul (org.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Debates Urbanos 5. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.

BOSCHI, Renato Raul. Associativismo Urbano e Democratização: algumas reflexões teóricas. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, 12/13 (1/2): 107 – 120, 1981/1982.

BRAGA, Aruan; BARBOSA, Karoline, BARBOSA, Jorge Luiz; TEIXEIRA, Lino. Ações populares de combate à pandemia no rio de janeiro: a favela como referência. In: Mapa Social do Corona, Observatório de Favelas, 2020. Disponível em: <https://of.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Mapa-Social-do-Corona-11-1.pdf>

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Construção Política do Brasil**: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRINKERHOFF, Derick W. Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options. **Draft Report, US Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase**, v. 2, 2001.

BRUM, Mario Sergio. Da luta pelo solo urbano à negociação pela urbanização: associativismo em favelas cariocas na redemocratização. **Perseu**: História, Memória e Política, n. 06, 2011.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba , v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012 . Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000400008>.

CARTA DA MARÉ. Encontro Internacional “O que é periferia afinal, e qual seu lugar na cidade?”. IMJA, 2017

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 4.ed.; São Paulo: Makron Books, 1996.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, Ed. 34, 2004.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: The MIT Press, 1997.

COSTA, Rogério Heasbaert da. **O Mito da Desterritorialização**: do fim do território à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (Coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: **FACES**, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato R. O Corporativismo na construção do espaço público. In: Renato R. Boschi (Org.) **Corporativismo e desigualdade**: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.: IUPERJ, 1991.

DINIZ, Eli. “Favela: associativismo e Participação Social” In: BOSCHI, Renato Raul (org.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

DOS SANTOS, Nelson. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, MARIA DO CARMO A. e TEIXEIRA, ANA CLAUDIA C. (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

DUARTE, Rute de Jesus. **Associações de moradores como espaços de aprofundamento democrático**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2017.

FERES JUNIOR, João e POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010.

FLEURY, Sonia e PINHO, Carlos E. S. (2018), Authoritarian Governments and the Corrosion of the Social Protection Network in Brazil, **Revista Katálysis**, Vol. 21, Nº 1, p. 29-42, jan./abr., ISSN 1982-0259 Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/198202592018v21n1p14/35931>. Acesso em: 17 fev 2018

FLEURY, Sonia. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leo. (Orgs.), **A Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã. (Org.). 1ªed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

FLEURY, Sonia. Do welfare ao warfare state. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 67, 01 fev. 2013. Disponível em: <http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/Do_welfare_ao_warfare_state_Sonia_Fleury.pdf>

FUNG, A. e WRIGHT, E. O. Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, v. 29, n. 1, 2001.

GOLDENBERG, Miriam. **A Arte de Pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001

GUIA PLATAFORMA DOS CENTROS URBANOS: juntos pela redução das desigualdades intramunicipais para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes

que vivem nas grandes cidades. São Paulo: UNICEF, 2013. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/guia_metodologia_pcu_ed1316rev2.pdf>. Acesso em: jun 2016

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Culturas brasileiras de participação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005, 251 pp.

HELD, David. **Models of Democracy**. Cambridge UK: Polity Press, 1987.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b.

GURZA LAVALLE, Adrian & BARONE, Leonardo Sangali. (2015), Conselhos, associações e desigualdade, in Marta Arretche (org.), **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos, São Paulo, Unesp/ CEM.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation, 2010.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. A Política na Favela. **Cadernos Brasileiros**, Ano IX, no 41, pp. 35-47, 1967.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em debate**, v. 29, n. 71, p. 284-304, 2005.

MELO, Dandara Queiroz Tinoco. **A representação exercida nos conselhos gestores de políticas públicas**: o que diz a literatura. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e Representação: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MDS. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Brasília, 2005.

NÚCLEO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARATIBA, Facebook. Disponível em:

https://www.facebook.com/pg/nucleodesadacriancaedoadolescente/about/?ref=page_internal Acesso em: 20 fev 2018

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, Agência e Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries, **World Development**, v. 21, n. 8, p. 1355-1369, 1993.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, 45. 1993

PINHO, Carlos E. S. **Planejamento Governamental no Brasil: Trajetória Institucional, Autoritarismo e Democracia em Perspectiva Comparada (1930-2016)**. 440f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas, in PIRES, Roberto Rocha C (org.) **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**: Brasília: Ipea, 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo , n. 67, p. 15-47, 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=pt&nrm=iso>

POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano (2011), Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados - Revista de Ciências Sociais** [online], vol.54, n.3, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>

POGREBINSCHI, Thamy. Novo decreto: não há representação sem participação. **Carta Capital**: publicado 19/06/2014.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, Trad. Maria Cecília França, 1993.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

REDE COMUNITÁRIA DA PENHA, Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/redecomunitariadapenha/> Acesso em: 20 fev 2018.

REDE SOCIOASSISTENCIAL DO CAJU, Blogspot. Disponível em: <http://redesocioassistencialcaju.blogspot.com.br/> Acesso em: 20 fev 2018.

RIBEIRO, Daniel de Albuquerque. **Gentrification no Parque Histórico do Pelourinho**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, 2011.

RIBEIRO, DANIEL DE ALBUQUERQUE ; BRAGA, ARUAN FRANCISCO DIOGO ; TEIXEIRA, LINO . Desigualdade socioespacial e o impacto da Covid-19 na população do Rio de Janeiro: análises e reflexões. **CADERNOS METRÓPOLE**, v. 23, p. 949-970, 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social** (3ª. ed.). Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1983.

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R. & LOPEZ, F. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: J.C. Cardoso Jr., ed., **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil**: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Hucitec, 2011.

SANTOS, Boaventura S. e AVRITZER, L. Introdução. Para Ampliar o Cânone Democrático. In SANTOS, Boaventura S. (Org.) **Democratizar a democracia**. Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. (Organização RIBEIRO, Wagner Costa). **O país distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la Rendición de Cuentas?**. Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2008.

SCHMIDT, Vivien. Institutionalism. In HAY, Colin, LISTER, M. e MARSH, D. (Editors) **The State. Theories and Issues**. Hampshire/New York. Palgrave Macmillan. 2006.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1942.

SILVA, Jailson de Souza e BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela**: alegria e dor na cidade, Rio de Janeiro, Editora Senac Ri; [X] Brasil, 2005.

SMULOVITZ, C. PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In: Mainwaring, Scott; Welna, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press. 2003.

SOARES, Vanessa Brulon. **(Des)organizando o espaço social de favelas: o campo burocrático do estado em ação no contexto da “pacificação”**. Tese (doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território. In: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo Cesar da Costa, CORREA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

STAKE, R. E. The case study method in social inquiry. In: GOMM, R.; HAMMERSLEY, M.; FOSTER, P. **Case study methods: key issues, key texts**. London: Sage Publications, 2000.

STRAYER, Joseph. **As Origens Medievais do Estado Moderno**. Lisboa: Gradiva, 1986.

SWEDBERG, Richard. **Max Weber e a Ideia da Sociologia Econômica**. Rio de Janeiro: Edit. UFRJ, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, MARIA DO CARMO A. e TEIXEIRA, ANA CLAUDIA C. (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis-37, 2000.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2012**. Nova York, United Nations Children's Fund (UNICEF), 2012.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 15, p. 05-34, 2000.

WEBER, Max. **A política como vocação**. In: GERTH, Hans e MILLS, Wright (Org.). Max Weber -Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WEBER, Max. **História Geral da Economia**. São Paulo: Centauro Editora, 2010.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>

ANEXO I: Roteiro de Entrevistas – Pesquisa Conselhos Territoriais

Identificação do entrevistado

Nome, Idade, Formação

Tem vinculação com alguma organização social do território?

Sua atuação no conselho é identificada como representante dos moradores, das ONGs, do serviço público ou de organizações externas ao território?

Conte um pouco sobre a sua trajetória de vida e/ou profissional que te fez participar do conselho?

Blocos de perguntas

1. Sobre o contexto de atuação dos conselhos
 - 1.2. Como você avalia as organizações dos movimentos sociais no território? Há uma cultura de luta e conquista por parte dos moradores?
 - 1.3. O Conselho Territorial surge neste contexto ou tem origem por outros motivos? Quais seriam?
 - 1.4. Como você classifica o perfil dos integrantes do conselho? A maioria é de jovens, adultos ou idosos? Mulheres ou homens? Há predominância de negros, brancos ou outra etnia nas reuniões?
2. Sobre a mobilização e o engajamento do conselho
 - 2.2. Você acha que o conselho consegue mobilizar todos os segmentos da população do território?
 - 2.3. Você consegue perceber alguma barreira ou dificuldade para a mobilização e o engajamento da população? Quem são os sujeitos excluídos do processo? Consegue identificá-los?
 - 2.4. Quais são os sucessos na mobilização e no engajamento de diferentes atores que você destaca na atuação do conselho?
3. Sobre as formas de participação e deliberação do conselho
 - 3.2. Todos têm a chance de iniciar falas, questionar e abrir debates?
 - 3.3. Todos têm o direito de questionar a forma de organização e condução das reuniões?
 - 3.4. O formato do conselho é inclusivo e possibilita absorver diferentes perspectivas?

- 3.5. Como você avalia o diálogo do conselho com a comunidade? As decisões ou discussões do conselho alcançam os moradores?
- 3.6. O conselho ou seus membros interagem ou dialogam com os conselhos gestores de políticas públicas, como o de saúde, educação, segurança, assistência social? Qual é o mais próximo?
4. Sobre a incidência em políticas de saúde do território.
- 4.2. Em relação às políticas de saúde do território que são articuladas com o conselho, em quais momentos você percebe a atuação dos seguintes autores:

	Formulação	Implementação	Monitoramento	Avaliação
População				
Órgãos Públicos				
ONGs/OSCs				
Organizações externas				

- 4.3. Como você avalia a disposição dos órgãos do governo municipal e seus representantes para interagir e atender as demandas do conselho?
- 4.4. Como você avalia o papel e a importância da disposição e do interesse do gestor público para fazer as demandas do conselho serem ouvidas?
- 4.5. Você sabe se existem ferramentas e instrumentos formais do conselho para influenciar as políticas públicas locais? Ofícios, comunicados, cartas, ou algo do tipo?
- 4.6. Os processos e os trâmites legais característicos do serviço público são um entrave ou acabam por beneficiar as atividades do conselho e a participação da população nas políticas públicas?
- 4.7. Na sua avaliação as ações desenvolvidas pelo conselho conseguem mobilizar a mídia. Alcançam esse tipo de repercussão?
- 4.8. O conselho consegue acionar outros órgãos de controle do Estado, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ouvidoria da PM, etc?
5. Gostaria de complementar essa entrevista com alguma outra informação? Tem algum aspecto dessa experiência que você gostaria de destacar?